

# Arbeidsmarktknelpunten in het primair onderwijs: de effectiviteit van regionale differentiatie van schoolbudgetten

Citation for published version (APA):

Nekkers, G. J. A., & Cörvers, F. (2001). *Arbeidsmarktknelpunten in het primair onderwijs: de effectiviteit van regionale differentiatie van schoolbudgetten*. Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Faculteit der Economische Wetenschappen. ROA Reports No. 4  
<https://doi.org/10.26481/umarep.2001004>

## Document status and date:

Published: 01/01/2001

## DOI:

[10.26481/umarep.2001004](https://doi.org/10.26481/umarep.2001004)

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

**Arbeidsmarktknelpunten in het Primair Onderwijs:  
de effectiviteit van regionale differentiatie van  
schoolbudgetten**

ROA-R-2001/4

G. Nekkers  
F. Cörvers

**Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt**

Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde  
Universiteit Maastricht

Maastricht, mei 2001

**ISBN 90-5321-314-7**  
Sec01.184

# Inhoud

Bladzijde

1	Inleiding	1
2	Knelpunten op de onderwijs-arbeidsmarkt	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Recente ontwikkelingen in het primair onderwijs	5
2.3	Actuele knelpunten in het primair onderwijs	7
3	Stromen op de onderwijs-arbeidsmarkt	15
3.1	Inleiding	15
3.2	De regionale arbeidsmarkt	15
3.3	Verwachte toekomstige knelpunten in het primair onderwijs	18
4	Knelpunten in het primair onderwijs: vraag- en aanbodfactoren	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Regionale vraagfactoren	21
4.3	Regionale aanbodfactoren	26
4.4	Overzicht van bepalende factoren voor vraag en aanbod	28
5	Oplossingen voor knelpunten in het primair onderwijs	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Vraag- en aanbodgerichte oplossingen: algemeen	31
5.3	Vraaggerichte oplossingen	33
5.4	Aanbodgerichte oplossingen	35
6	Conclusies	39
	Literatuur	47
	Bijlage 1	49
	Bijlage 2	51



# 1 Inleiding

Het CAO-accord voor de sector onderwijs dat het Ministerie van OCenW en de onderwijsbonden in juli 2000 afsloten, kent een schoolbudget voor Management, Ondersteuning en Arbeidsmarktbeleid (MOA) toe aan instellingen in het primair onderwijs (PO) met ingang van het schooljaar 2000-2001. Met dit MOA-budget wordt beoogd een belangrijke impuls te geven aan 'de versterking en de innovatie van de instelling als arbeidsorganisatie en aan de verdere professionalisering van het management'. Per 1 augustus 2001 zullen het MOA-budget en andere specifieke schoolbudgetten in het kader van een vereenvoudigd bekostigingsstelsel geïntegreerd worden toegekend in een zogenaamd *Schoolbudget voor ontwikkeling en ondersteuning*<sup>1</sup>. De bestedingsverplichtingen van de diverse budgetten zijn vervallen. Onder de voorwaarde dat de middelen uitsluitend besteed worden aan personeel zijn de middelen uit het schoolbudget vrij besteedbaar voor decentraal beleid per school, waardoor de schoolbesturen meer dan voorheen de beleidsruimte krijgen om bij de besteding van middelen rekening te houden met de specifieke omstandigheden waarin de afzonderlijke scholen verkeren.

In aanvulling op de CAO 2000-2002 is er tussen het Ministerie van OCenW en de onderwijsbonden een accord afgesloten waarin een extra verhoging van 10% van het MOA-budget is vastgelegd per 1 december 2000. Deze extra financiële impuls houdt verband met de mogelijkheid voor leraren in het primair onderwijs om tijdelijk en vrijwillig de normbetrekking van 36 uur per week uit te breiden tot een gemiddelde werkweek van 40 uur. Het inleveren en verzilveren van ADV-uren is ingegeven door de grote tekorten op de arbeidsmarkt van leraren in het primair onderwijs. De verhoging van het MOA-budget van 10% valt onder het zogenaamd flankerend beleid, dat erop gericht is om de toename van de gemiddelde werkweek niet te laten leiden tot een toename van de werkdruk, het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid in het primair onderwijs.

Voorts hebben OCenW en de bonden bepaald dat het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt gevraagd wordt om een advies op te stellen voor de verdeling van de extra financiële impuls van 10% van het MOA-budget. Hierbij staat de vraag centraal of het vanuit de optiek van de arbeidsmarkt mogelijk en effectief is om een verdeelsleutel per school toe te passen. De verdeelsleutel zou gebaseerd moeten zijn op een regionale knelpuntenanalyse van de arbeidsmarkt: een school krijgt een groter deel van de financiële middelen naar gelang de knelpunten op de arbeidsmarkt in de regio van de school groter zijn. Daarbij zou in de toekomst een geschikte verdeelsleutel toegepast kunnen gaan worden op een groter deel dan de genoemde extra financiële impuls. Het MOA-budget wordt immers geïntegreerd met andere budgetten tot één schoolbudget. Bovendien kan een geschikte verdeelsleutel ook als voorbeeld dienen voor soortgelijke budgetten voor de sectoren voortgezet onderwijs (VO) en beroeps- en volwasseneneducatie (BVE).

---

1. Het betreft budgetten voor nascholing, voor integraal personeelsbeleid, en voor school-specifieke knelpunten in de personeelsvoorziening.

Voor de besteding van het schoolbudget staan veel mogelijkheden open. Het schoolmanagement wordt geacht het schoolbudget te besteden aan personeel in de brede zin van het woord. Bij de besteding van de gelden kunnen de te financieren maatregelen ook gericht zijn op het bestrijden van de knelpunten in de personeelsvoorziening van de betreffende school. De door het Ministerie van OCenW geformuleerde doelstellingen voor het nieuwe schoolbudget zijn<sup>2</sup>:

- versterking en innovatie van de scholen als arbeidsorganisatie;
- versterking van het management;
- introductie en inbedding van integraal personeelsbeleid (incl. beloningsbeleid);
- nascholing van het personeel en deskundigheidsbevordering van het management;
- lerarenbeleid;
- ondersteuning;
- arbeidsmarktbeleid;
- bestrijding van schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening;
- arbeidsomstandigheden en arbo-zorg.

De omvang van het budget is gebaseerd op het aantal leerlingen en het schoolgewicht of het aantal cumi-leerlingen.

Het schoolmanagement is in principe vrij om met de beschikbare gelden arbeidsmarkt- en personeelsbeleid te voeren op schoolniveau, hetgeen wil zeggen dat het schoolmanagement maatwerk kan toepassen bij het invoeren van maatregelen tegen knelpunten. Van groot belang daarbij is dat het schoolmanagement rekening kan houden met de afstemming tussen enerzijds de regionale of lokale arbeidsmarkt, en anderzijds de specifieke kenmerken en prioriteiten van de school. Hieronder is een niet-uitputtende opsomming gegeven van concrete maatregelen die in het kader van de besteding van het schoolbudget of aanverwante budgetten in beleidsstukken genoemd worden<sup>3</sup>:

- intensievere werving van personeel uit werklozen, inactieven, zij-instromers, vakmensen uit bedrijfsleven;
- intensievere werving onder allochtone leerlingen op lerarenopleidingen;
- werving door combinaties van leren en werken (opleiden in de school);
- extra vergoedingen voor reiskosten en woonlasten, gratificaties, bewust belonen van personeel dat zich inzet om knelpunten in de personeelsvoorziening op te lossen, etc.;
- toelagen voor vervangers en herintreders;
- BTW-compensatie voor uitzendkrachten;
- ondersteuning van personeel dat ADV-uren verzilvert;
- taak- en functiedifferentiatie zoals het creëren van ondersteunende functies, waaronder onderwijsassistenten en conciërges;

---

2. Ministerie van OCenW, *Gele Katern*, 11 april 2001, blz. 5-9.

3. Zie bijvoorbeeld de onderhandelingsaccorden en de publicaties *Arbeidsmarkteffect-rapportage 2000*, *Maatwerk voor morgen* (1999) en *Maatwerk 2* (2000) van OCenW. Het is van belang te beseffen dat het schoolbudget qua bestedingsdoeleinden kan overlappen met budgetten die afkomstig zijn van andere regelingen, bijvoorbeeld voor de vier grote steden, voor kinderopvang, voor wachtgelders en ouderen, etc.

- terugdringing van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid om de werkdruk voor het overblijvende personeel te verkleinen;
- verdere verkleining van de groepsgrootte om de werkdruk te verlichten;
- uitbreiding van de vervangingspools om vervangingen door vaste leraren te verminderen, eventueel in combinatie met de regeling Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen (BAPO-regeling);
- verhoging van het budget voor kinderopvang en buitenschoolse opvang;
- professionalisering van het schoolmanagement en het lerarenberoep;
- verruiming van de managementtijd voor met name de kleine scholen.

Bovenstaande maatregelen geven een beeld van de diverse beleidsinitiatieven die door het Ministerie van OCenW reeds genomen zijn. In dit rapport gaat het met name om de vraag of het mogelijk is om op één of andere wijze een regionale differentiatie aan te brengen in de toekenning van de budgetten voor deze en andere concrete maatregelen. De gedachtengang hierbij is dat scholen in regio's met grote knelpunten op de arbeidsmarkt extra financiële middelen nodig hebben voor het aantrekken, ondersteunen en behouden van personeel ten opzichte van scholen in regio's waarin die knelpunten klein(er) zijn. Scholen in regio's met grote knelpunten op de arbeidsmarkt krijgen derhalve een relatief groot schoolbudget toegewezen waardoor ze beter in staat worden geacht één of meerdere van de bovengenoemde maatregelen te financieren.

In dit rapport wordt nagegaan in welke mate er significante en langdurige verschillen in knelpunten tussen regio's bestaan, waardoor deze verschillen veroorzaakt worden en of ze opgelost kunnen worden door het toekennen van meer financiële middelen voor het treffen van maatregelen ter bestrijding van de knelpunten. Het is op voorhand duidelijk dat de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) grotere knelpunten ondervinden dan de regio's elders in het land. Deze vier regio's hebben echter recentelijk al een extra financiële impuls gekregen van fl. 8,5 miljoen voor onder meer de opleiding en aanstelling van zij-instromers<sup>4</sup>. Het is uiteraard nog niet te zeggen hoe effectief de besteding van deze gelden is. Ook voor de scholen in de overige regio's is het de vraag of knelpunten in de personeelsvoorziening kunnen worden verlicht door toekenning van meer financiële middelen aan scholen in regio's waar het moeilijker is om geschikt personeel aan te trekken. Zo is het denkbaar dat scholen die vacatures hebben juist financiële reserves opbouwen omdat de gewone financiële middelen niet volledig uitgegeven kunnen worden<sup>5</sup>. Het toekennen van extra financiële middelen aan deze scholen met aanzienlijke knelpunten in de personeelsvoorziening zou in dat geval juist kunnen leiden tot ineffectieve uitgaven.

In het licht van de vraag die door de minister van OCenW en de onderwijsvakbonden aan het ROA is voorgelegd, is het ten eerste van belang om na te gaan hoe de knelpunten op de arbeidsmarkt in het primair onderwijs kunnen worden gemeten.

- 
4. Zie het rapport *Vijfkwartsmaat* van de vier grote gemeenten en het Ministerie van OCenW.
  5. Daarbij kan overigens opgemerkt worden dat scholen slechts financiële reserves kunnen opbouwen indien (tijdig) formatierekeneenheden verzilverd worden.



Daarbij dient tevens aandacht te zijn voor de mogelijkheden om regionale verschillen vast te stellen. Voor het in beeld brengen van de actuele knelpunten op de onderwijs-arbeidsmarkt in de diverse regio's, kan in belangrijke mate geput worden uit de periodieke vacaturemetingen die het bureau Regioplan uitvoert (Arbeidsmarktbarometers) voor het primair onderwijs. Op basis hiervan zal in hoofdstuk 2 een aantal indicatoren gegeven worden die de knelpunten op de onderwijs-arbeidsmarkt weerspiegelen, met aandacht voor de regionale verschillen in knelpunten. Voor een beter beeld in de achtergronden van deze knelpunten zal in hoofdstuk 3 worden ingegaan op de dynamiek van de arbeidsmarkt door de achterliggende stromen op de regionale onderwijs-arbeidsmarkt te schetsen. Met behulp van een dergelijke stromenbenadering is het bovendien mogelijk om prognoses voor de arbeidsmarkt van het primair onderwijs op te stellen. In het hoofdstuk zullen de korte en middellange-termijn prognoses van het ROA en de arbeidsmarkttramingen voor het primair onderwijs van het IVA weergegeven worden. Vervolgens zal in hoofdstuk 4 worden ingegaan op de achterliggende (regionale) vraag- en aanbodfactoren van de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs. Een analyse van de samenhang tussen de knelpunten op de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs en de achterliggende vraag- en aanbodfactoren is noodzakelijk om eventueel gerichte beleidsmaatregelen te kunnen nemen. De effectiviteit van eventuele beleidsmaatregelen (oplossingen) zal in hoofdstuk 5 aan de orde komen. Hoofdstuk 6 sluit af met de conclusies van dit rapport, waarbij in het bijzonder een op regionale knelpunten gebaseerde financiële verdeelsleutel van schoolbudgetten aan de orde zal komen.

De onderstaande vier vragen zullen in dit rapport worden beantwoord op basis van de analyses in de hoofdstukken 2 tot en met 5. Deze vragen zullen in het afsluitende hoofdstuk worden behandeld.

- 1. Wat zijn de verschillen in knelpunten tussen regio's op basis van standcijfers (vacatures e.d)?*
- 2. Wat zijn de verschillen in knelpunten tussen regio's op basis van stroomcijfers en prognoses?*
- 3. Wat zijn de achterliggende oorzaken van de knelpunten aan de vraag- en de aanbodzijde van de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs?*
- 4. In welke mate kan een regionale differentiatie van schoolbudgetten bijdragen aan een verlichting van de knelpunten in de personeelsvoorziening van scholen?*

## **2 Knelpunten op de onderwijs-arbeidsmarkt**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zullen de actuele knelpunten op de onderwijs-arbeidsmarkt centraal staan. Daartoe zal allereerst in paragraaf 2.2 kort aandacht worden besteed aan een aantal recente ontwikkelingen binnen het onderwijs. Daarbij zal uitsluitend worden gekeken naar het primair onderwijs, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de sectoren basisonderwijs (bao), speciaal basisonderwijs (sbao) en (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so). Aansluitend wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op het meten van actuele knelpunten. Waar mogelijk zal de arbeidsmarktinformatie regionaal gedifferentieerd worden.

### **2.2 Recente ontwikkelingen in het primair onderwijs**

Het onderwijs is een belangrijk beleidsterrein. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de uitgaven voor onderwijs al sinds jaren de grootste post op de Rijksbegroting vormen. De netto-uitgaven van het Ministerie van OCenW bedroegen bijvoorbeeld in 1999 ruim 40 miljard gulden, oftewel 5% van het Bruto Binnenlands Produkt. Uitgedrukt als percentage van de Rijksuitgaven ging het zelfs om 18,7%. Ongeveer 70% van de netto-uitgaven komt rechtstreeks ten goede aan het beleidsveld Onderwijs, waarvan ongeveer eenderde deel aan het primair onderwijs (Ministerie van OCenW, 2000a).

In tabel 2.1 zijn de belangrijkste ontwikkelingen in het primair onderwijs tussen 1995 en 1999 weergegeven. Uit de tabel blijkt allereerst dat het aantal leerlingen tussen de schooljaren 1995/96 en 1999/00 met 4,3% is gestegen. Dit hangt vooral samen met een belangrijke demografische ontwikkeling, namelijk de stijging van het aantal geboorten. Er bestaan overigens wel sterke verschillen tussen de verschillende onderwijssectoren. Zo varieert de verandering in het aantal leerlingen van –9,5% in het speciaal basisonderwijs (door het beleid van 'weer samen naar school') tot +21,2% in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het basisonderwijs neemt met een toename van 4,5% een tussenpositie in<sup>6</sup>.

Terwijl het aantal leerlingen tussen 1995/96 en 1999/00 is toegenomen, is in dezelfde periode het aantal instellingen in het primair onderwijs met bijna 5% gedaald. De daling in het basisonderwijs is met 3,5% relatief gering geweest. De gelijktijdige toename van het aantal leerlingen en afname van het aantal instellingen heeft als belangrijkste effect gehad dat de gemiddelde schoolgrootte in het primair

---

6. Het primair onderwijs omvat het basisonderwijs (bao), het speciaal basisonderwijs (sbao) als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en het (voortgezet) speciaal onderwijs als bedoeld in de Wet op de expertisecentra (WEC). Het (voortgezet) speciaal onderwijs bestaat uit twee schooltypen: speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso). Het voortgezet speciaal onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso lom) en aan moeilijk lerende kinderen (vso mlk) valt vanaf 1 augustus 1998 onder de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Uitgedrukt in aantallen leerlingen lag het aandeel van het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs tezamen tussen 1995 en 1999 steeds rond de 5%. Zie Ministerie van OCenW (2000a).

onderwijs aanzienlijk is toegenomen. Zo is bijvoorbeeld in het basisonderwijs het gemiddeld aantal leerlingen per school tussen 1995 en 1999 toegenomen van 202 naar 218. In het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs is de toename nog sterker geweest.

Het aantal personeelsleden is tussen 1995 en 1999 met ruim 8% gestegen, waarbij opvalt dat de verschillen tussen de onderwijssectoren aanzienlijk zijn, variërend van een toename van 11,6% in het basisonderwijs tot een daling van 5,1% in het (voortgezet) speciaal onderwijs. De groei in het basisonderwijs lijkt vooral samen te hangen met de invoering van de arbeidsduurverkorting en de verkleining van de groepsgrootte in met name de onderbouw van het basisonderwijs (zie bijvoorbeeld Vermeulen *et al.*, 2000). Hierop zal in hoofdstuk 4 nader worden ingegaan.

Doordat het aantal personeelsleden sterker is toegenomen dan het aantal leerlingen is de gemiddelde leerling/leraar ratio tussen 1995 en 1999 gedaald van 27,0 naar 24,7. Samenvattend kan worden gesteld dat er in de tweede helft van de jaren negentig in het primair onderwijs een schaalvergroting heeft plaatsgevonden die zich heeft geuit in een toename van de gemiddelde schoolgrootte en het aantal klassen per school. Door de stijging van het aantal leerlingen en het streven naar een kleinere groepsgrootte is het aantal personeelsleden per school toegenomen.

*Tabel 2.1*  
Ontwikkelingen in het primair onderwijs, 1995-1999

	1995	1999	mutatie
Aantal leerlingen*	1.570.700	1.638.800	+4,3%
Aantal instellingen	8.145	7.753	-4,8%
Aantal personeelsleden (fte)**	95.500	103.300	+8,2%
<i>Personeel/opbouw</i>			
Gemiddelde leeftijd	41,0	42,1	+
Percentage ouder of gelijk aan 50 jaar	16,2	24,7	+
Percentage vrouwen: bao	70,1	74,7	+
Percentage vrouwen: (v)so	54,9	60,1	+

\* De cijfers van het aantal leerlingen hebben betrekking op de schooljaren 1995/96 en 1999/00.

\*\* Voor 1995 heeft dit aantal alleen betrekking op het onderwijzend personeel. Voor 1999 worden hiertoe ook de onderwijsassistenten gerekend.

Bron: Ministerie van OCenW (2000a)

Ook in de personeelsofbouw zijn er tussen 1995 en 1999 veranderingen opgetreden. Zo is de gemiddelde leeftijd van het personeel toegenomen van 41 naar ruim 42 jaar. Tegelijkertijd is ook het aandeel onderwijzers dat tenminste 50 jaar oud is toegenomen, zo sterk zelfs dat inmiddels bijna een kwart in deze categorie valt. Ten slotte is het percentage vrouwen toegenomen, zowel in het basisonderwijs als in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Overigens is het aandeel vrouwen in het basisonderwijs duidelijker groter dan in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Er bestaan ook duidelijke regionale verschillen in de opbouw van het personeelsbestand in het primair onderwijs. Zo varieerde in 1999 de gemiddelde leeftijd van

leraren van 39,5 jaar in Flevoland tot 43,9 jaar in Groningen. Ook in Friesland, Drenthe, Noord-Holland Noord en Den Haag was de gemiddelde leeftijd hoger dan in de andere regio's. Het percentage vrouwen in het primair onderwijs lag in 1999 tussen 58% in Limburg en 74% in de regio Haaglanden, tegenover een landelijk gemiddelde van 65% (Vermeulen *et al.*, 2000).

### **2.3 Actuele knelpunten in het primair onderwijs**

In de vorige paragraaf werd een aantal recente ontwikkelingen in het primair onderwijs geschetst. Daaruit kwam onder andere naar voren dat het aantal personeelsleden (in fte's) tussen 1995 en 1999 met 8,2% is toegenomen. Desalniettemin is er de laatste jaren sprake van een toenemende krapte oftewel toenemende knelpunten op de onderwijs-arbeidsmarkt. Zo lijkt een steeds groter percentage van de vacatures moeilijk vervulbaar te zijn, hetgeen erop duidt dat de arbeidsvraag sterker is toegenomen dan het arbeidsaanbod.

Allereerst dient opgemerkt te worden dat knelpunten op de arbeidsmarkt niet altijd en overal hetzelfde karakter hoeven te hebben. Een eerste kanttekening betreft het feit dat de schaal waarop knelpunten voorkomen, kan verschillen. Zo kan er sprake zijn van knelpunten op de gehele onderwijs-arbeidsmarkt of op één of meerdere specifieke deelsmarkten (bijvoorbeeld het speciaal onderwijs). Ook de ruimtelijke schaal kan verschillen (landelijk versus regionaal). Hierop zal aansluitend worden teruggekomen. Ten tweede kan naast de schaal het karakter van knelpunten verschillen (Van Hoof en Dronkers, 1980). Zo wordt wel een onderscheid gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten. In het eerste geval is er sprake van een onevenwichtigheid tussen het aantal mensen met bepaalde vaardigheden dat voor de arbeidsmarkt beschikbaar is en het aantal banen waarvoor mensen met deze specifieke vaardigheden gevraagd worden. In het geval van kwalitatieve knelpunten daarentegen sluiten de vaardigheden die door werkgevers worden gevraagd en de vaardigheden waarover schoolverlaters of werkenden beschikken in onvoldoende mate op elkaar aan (zie bijvoorbeeld ROA, 2000). Een derde belangrijk element als gesproken wordt over knelpunten is de tijdsdimensie, dat wil zeggen knelpunten kunnen een tijdelijk dan wel structureel karakter hebben. Zo zijn er bedrijfssectoren (zoals de bouw) die erg conjunctuurgevoelig zijn. Dat betekent dat de mate waarin knelpunten in zo'n sector optreden, in sterke mate afhangt van de stand van de conjunctuur. Knelpunten die een conjunctureel karakter hebben, zullen over het algemeen verminderen bij een afzwakking van de economische groei. Ernstiger is de situatie in het geval van structurele knelpunten. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer het arbeidsaanbod structureel achterblijft bij de arbeidsvraag. Het structurele karakter van knelpunten kan bijvoorbeeld worden afgelezen uit het feit dat in een bepaald arbeidsmarktsegment een relatief groot deel van de vacatures moeilijk vervulbaar is.

Gelet op het uiteenlopende karakter dat knelpunten kunnen hebben, zijn er verschillende manieren om knelpunten op de arbeidsmarkt in beeld te brengen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan informatie over het aantal openstaande vacatures en de mate waarin deze onvervuld blijven. Dit zal aansluitend ter sprake

komen. Het gebruik van geprognosticeerde knelpunten op basis van verwachte vraag- en aanbodontwikkelingen zal in het volgende hoofdstuk aan bod komen.

In tabel 2.2 is de ontwikkeling van de vacaturevoorraad in het basis- en speciaal onderwijs weergegeven voor de periode 1998-2000, zowel landelijk als naar regio. In het basisonderwijs blijkt de vacaturevoorraad per 100 gewogen leerlingen in alle gevallen in 2000 groter te zijn dan twee jaar eerder, waarbij opgemerkt kan worden dat er in 1998 relatief veel geworven is ten opzichte van (1997 en) 1999 vanwege de uitbreiding van de ADV (zie Vrielink en Van der Ploeg, 2000). De regionale verschillen in de ontwikkeling van de vacaturevoorraad in het basisonderwijs zijn overigens relatief klein. De toename van het gemiddeld aantal vacante uren is het minst sterk geweest in het zuiden van het land en het grootst in het oosten. Omdat sinds 1998 het aantal instellingen is afgenomen terwijl het aantal leerlingen is toegenomen (vergelijk ook tabel 2.1), is de toename van het gemiddeld aantal vacante uren per school veel sterker geweest dan per 100 gewogen leerlingen, waarbij de regionale verschillen vergelijkbaar zijn. In het speciaal onderwijs blijken de problemen structureel groter te zijn dan in het basisonderwijs. Het is overigens opvallend dat in het noorden de vacaturevoorraad in het speciaal onderwijs elk jaar is gedaald. Ook in het zuiden is de vacaturevoorraad in het speciaal onderwijs in 2000 kleiner dan in 1998. Geheel anders is het beeld voor het westen en oosten van Nederland, waar de vacaturevoorraad zowel per 100 gewogen leerlingen als per school tussen 1998 en 2000 sterk is toegenomen.

*Tabel 2.2*

Ontwikkeling vacaturevoorraad (gemiddeld aantal vacante uren) naar regio\* in het basis- en speciaal onderwijs, 1998-2000

	per 100 gewogen leerlingen			per school		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
<b>Basisonderwijs</b>						
Noord	10,5	9,9	12,7	14,4	14,8	18,4
Oost	8,5	8,1	12,0	17,7	18,2	27,1
West	10,4	9,3	13,3	32,0	29,2	42,5
Zuid	8,3	6,8	9,5	22,2	17,9	24,7
<b>Totaal</b>	<b>9,4</b>	<b>8,5</b>	<b>12,0</b>	<b>23,7</b>	<b>21,6</b>	<b>30,8</b>
<b>Speciaal onderwijs</b>						
Noord	19,7	17,9	15,0	29,8	20,3	18,0
Oost	23,5	32,6	36,8	32,6	41,7	49,4
West	27,2	32,2	38,7	38,7	39,7	46,8
Zuid	25,2	16,9	23,3	36,8	23,1	28,5
<b>Totaal</b>	<b>25,1</b>	<b>26,6</b>	<b>32,1</b>	<b>36,1</b>	<b>33,7</b>	<b>39,8</b>

\* De koppeling tussen de regio-indeling in deze tabel en de RBA-gebieden is opgenomen in Bijlage 1 aan het eind van dit rapport.

Bron: Vrielink (2001)

Ook het gemiddeld aantal geschikte kandidaten per vacature geeft een indicatie van de wervingsproblemen die in het primair onderwijs bestaan. Eén en ander is weer-gegeven in tabel 2.3. Daaruit blijkt dat in het basis- en speciaal onderwijs vooral in het westen van het land het aantal geschikte kandidaten laag is. Met name in het noorden lijkt de situatie minder ernstig te zijn. Het is overigens opvallend dat het aantal geschikte kandidaten per vacature in het speciaal onderwijs landelijk groter is dan in het basisonderwijs.

*Tabel 2.3*

Gemiddeld aantal geschikte kandidaten naar regio in het basis- en speciaal onderwijs, 1999-2000

	BO	SBO/WEC
Noord	9,4	-
Oost	3,9	6,9
West	2,3	2,3
Zuid	5,2	9,2
<b>Totaal</b>	<b>3,5</b>	<b>4,5</b>

Bron: Vrieling en Van der Ploeg (2000)

Tot op zekere hoogte kunnen de beide voorafgaande tabellen geïnterpreteerd worden in termen van vraag en aanbod. De ontwikkeling van de vacaturevoorraad geeft immers een indicatie van de door werkgevers gewenste omvang van het aantal leraren in het primair onderwijs (de redenen voor het ontstaan van deze vacatures nog even buiten beschouwing latend), terwijl het gemiddeld aantal kandidaten per vacature aangeeft in hoeverre het hiervoor benodigde aanbod voorhanden is. Beide elementen komen gelijktijdig tot uitdrukking in de mate waarin vacatures onvervuld blijven. Dit geeft dan ook een indicatie van de spanning die op een bepaald arbeidsmarktsegment heerst. Tabel 2.4 geeft een overzicht van de percentages onvervulde uren in het primair onderwijs van 1995 tot 2000, zowel aan het begin van als tijdens het schooljaar. Uit de tabel komt duidelijk naar voren dat de knelpuntproblematiek in de tweede helft van de jaren negentig is toegenomen, in het geval van reguliere uren vooral vanaf 1998. Bij onvervulde uren vanwege kortdurende afwezigheid dan wel langdurige vervanging is de toename in het basisonderwijs opgetreden sinds 1999, in het speciaal onderwijs daarentegen een jaar eerder. Ook hier kan overigens opgemerkt worden dat de problematiek in het speciaal onderwijs structureel groter is dan in het basisonderwijs<sup>7</sup>.

Regionale verschillen in de mate waarin uren onvervuld blijven zijn weergegeven in tabel 2.5. Daaruit komt naar voren dat de toename van het percentage onvervulde reguliere uren zich met name in het westen van het land heeft voorgedaan. Dit geldt zowel voor het basis- als het speciaal onderwijs. Ook bij de onvervulde ruimte

7. Ter relativering is het zinvol te kijken naar de onvervulde vacature-intensiteit, *i.e.* de onvervulde vacaturevoorraad gedeeld door de totale werkgelegenheid in FTE's per 1 oktober 2000. Deze lag aan het begin van het schooljaar 2000/01 op 0,7 procent in het primair onderwijs, hetgeen 0,3 procentpunten hoger is dan een jaar daarvoor (Vrieling, 2001).

vanwege kortdurende afwezigheid dan wel langdurige vervanging is de problematiek het ernstigst in het westen van het land (niet opgenomen in de tabel). Terwijl het percentage onvervulde uren bij kortdurende afwezigheid landelijk in 1999 34,2% bedroeg (zie tabel 2.4), was dit in het westen van het land maar liefst 50%, in het noorden daarentegen 'slechts' 10,5%. De percentages onvervulde uren voor langdurige vervanging laten een vergelijkbaar beeld zien. Met name in het noorden van Nederland lijken de knelpunten dus structureel minder groot te zijn (zie ook Ministerie van OCenW, 2000a, p. 17).

*Tabel 2.4*

Percentages onvervulde uren (in % van totaal aantal geworven uren) in het primair onderwijs, 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Reguliere uren (begin schooljaar)</i>						
Basisonderwijs	4,7	5,8	4,1	7,3	8,1	10,4
Speciaal onderwijs	9,0	8,6	8,7	14,0	13,1	18,0
<i>Kortdurende afwezigheid</i>						
Basisonderwijs	-	-	31,4	30,3	34,2	-
Speciaal onderwijs	-	-	53,0	57,3	65,9	-
<i>Langdurige vervanging</i>						
Basisonderwijs	-	-	18,8	15,1	22,8	-
Speciaal onderwijs	-	-	31,8	34,3	45,3	-

Bronnen: Vrieling en van der Ploeg (2000) en Vrieling (2001)

Regionale verschillen in knelpunten komen ook naar voren uit een tweetal onderzoeken dat in 1993 en 1995 door het IVA is uitgevoerd (zie bijvoorbeeld Pannebakker *et al.*, 1996). Daarin is op basis van een kwalitatieve analyse van enquêtegegevens en een vergelijkende kwantitatieve analyse van personeelsgegevens een ArbeidsmarktKnelpuntenScore (AKNES) per RBA-regio opgesteld voor het primair onderwijs. Op basis van een dergelijke knelpuntenscore werd voor de schooljaren 1994/95 en 1995/96 een arbeidsmarkt knelpuntenbudget toegekend aan scholen die zich in de negen regio's met een hoge AKNES-score bevonden. De AKNES-95 is gebaseerd op regionale arbeidsmarktinformatie op RBA-niveau die via een telefonische enquête is bevestigd bij medewerkers van het PPO (Personeels-Punt Onderwijs) van de RBA's. Uit de enquête van de PPO-medewerkers zijn voor de knelpuntenscore drie hoofdvragen van belang. Deze hebben betrekking op problemen bij het vervullen van vacatures, het aandeel vacatures dat moeilijk vervulbaar blijkt en de problemen bij het vinden van vervangers bij kortdurende afwezigheid.

Ter vergelijking en controle van de uitkomsten is de PPO-medewerkers gevraagd om een oordeel te geven over hoe de arbeidsmarktsituatie in hun regio is gewijzigd ten opzichte van twee jaar eerder. Daarnaast zijn PPO-medewerkers ook bevestigd over de knelpunten in de aangrenzende RBA-regio's, en zijn directeurs en stagecoördinatoren van PABO-scholen geënteerd over de arbeidsmarktproblemen van de

scholen voor primair onderwijs waarmee zij contacten hadden. De analyses op basis van de drie aanvullende bevragingen gaven volgens de onderzoekers geen aanleiding om de AKNES-95 te wijzigen. De indeling in regio's naar de mate waarin knelpunten optreden, is gebaseerd op een clusteranalyse van arbeidsmarktknelpuntenscores per regio. De indeling staat weergegeven in tabel 2.6. De tabel onderschrijft het hierboven geschetste beeld dat de knelpunten het grootst zijn in (delen van) het westen van het land.

*Tabel 2.5*

Percentage onvervulde uren (in % van het totaal aantal geworven uren) in het primair onderwijs naar regio, 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Basisonderwijs						
Noord	0,0	8,9	5,1	5,2	3,9	1,0
Oost	2,9	7,6	5,5	5,7	4,5	7,9
West	2,2	7,5	4,6	9,8	12,7	14,4
Zuid	11,1	0,0	1,9	4,2	2,1	7,5
Totaal	4,7	5,8	4,1	7,3	8,1	10,4
Speciaal onderwijs						
Noord	16,7	6,2	17,7	12,3	-	-
Oost	6,3	4,5	10,7	12,4	12,4	17,7
West	10,8	13,6	5,4	20,5	14,7	19,2
Zuid	7,3	5,2	10,8	5,1	7,9	10,4
Totaal	9,0	8,6	8,7	14,0	13,1	18,0

Bron: Vrielink (2001)

*Tabel 2.6*

Regionale knelpunten op de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs, 1995

<i>mate waarin knelpunten optreden</i>	<i>RBA-regio's</i>
Knelpunten	Flevoland, Amsterdam/Zaanstreek/Waterland, Den Haag/Delft, Rijnmond
Enige knelpunten	Oost Utrecht, West Utrecht, Drechtsteden, Noord-Holland Noord, Kennemerland/Amstelland en Meerlanden, Rijnstreek, Gooi- en Vechtstreek
Geen of weinig knelpunten	overige regio's

Bron: Pannebakker *et al.* (1996)

Bij de tot nu toe genoemde onderzoeken is voor het in beeld brengen van knelpunten in eerste instantie meestal gebruik gemaakt van enquêtegegevens die samenhangen met het aantal vacatures (per regio). Er dient echter opgemerkt te worden dat het gebruik hiervan op een aantal punten problematisch kan zijn. Zo wordt er wel gesteld



dat vacatures moeilijk meetbaar zijn, omdat er geen duidelijke definitie bestaat en vacatures slecht geregistreerd worden (Muysken, 1994). Duidelijkheid over gebruikte definities is van belang voor respondenten in het geval van enquêtering, telefonisch dan wel anderszins. Zo moet duidelijk zijn op welke voorbije periode de meting betrekking heeft, moet uit het informatiesysteem of het geheugen van de respondent de gevraagde informatie redelijkerwijs verkregen kunnen worden, moet duidelijk zijn of vrijgevallen uren die onmiddellijk zonder werving worden opgevuld (evt. intern met personeel van de eigen school) al dan niet als vacature geteld moeten worden, etc. Met name in het onderzoek van het IVA over de arbeidsmarktknelpuntenscore lijkt er ruimte te zijn geweest voor een niet eenduidige en moeizame oordeling van de ernst van de knelpunten per regio op basis van vacatures. Gelet op het feit dat vacatures een duidelijke relatie hebben met baanmobiliteit, is het verder mogelijk dat het gebruik van vacaturecijfers de ernst van de knelpuntproblematiek overschat indien de (regionale) baanmobiliteit groot is. Deze overschatting kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op een vrijwillig vertrek van leerkrachten die de krappe arbeidsmarkt aangrijpen om hun positie te verbeteren. Elke leerkracht die vertrekt creëert een vacature voor een andere leerkracht, die bij vrijwillig vertrek eveneens een vacature creëert, etc. Een dergelijke vacatureketen wordt pas onderbroken bij het aannemen van een schoolverlater of herintreder.

*Tabel 2.7*  
Arbeidsmarktsituatie schoolverlaters HBO lerarenopleiding basisonderwijs (PABO)<sup>8</sup>

	1996	1997	1998	1999
<i>Open discrepanties</i>				
Werkloosheid (%)	7	4	4	2
Bruto loon*	0,93	1,09	1,09	1,08
<i>Verborgene discrepanties</i>				
Onderbenutting (%)	10	4	5	9
Buiten eigen vakrichting (%)	7	7	6	6

\* Het betreft de verhouding tussen het gemiddeld bruto maandloon van schoolverlaters met een opleiding HBO lerarenopleiding basisonderwijs en alle HBO-schoolverlaters.

Bron: ROA

Belangrijker is echter dat vacaturemetingen niet de gehele knelpuntproblematiek in beeld brengen. Discrepanties op de arbeidsmarkt kunnen zich immers op verschillende manieren manifesteren, niet alleen via de mate waarin vacatures onvervuld blijven. Zo geven bijvoorbeeld het werkloosheidspercentage en het verdiende loon op een bepaald marktsegment een indicatie van de open discrepanties tussen vraag en aanbod. Wanneer voor een bepaalde opleiding bijvoorbeeld een aanbodoverschot bestaat, kan dit zich uiten in een toename van de werkloosheid of een daling van het loon. Er kan echter ook sprake zijn van verborgen discrepanties bij degenen die wel werk hebben gevonden. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als schoolverlaters werk

8. De informatie in de tabel is afkomstig uit het Schoolverlaters Informatie Systeem van het ROA.

moeten accepteren beneden hun niveau (*onderbenutting*) of buiten hun eigen vakrichting. Voor de opleiding *HBO lerarenopleiding basisonderwijs* is één en ander weergegeven in tabel 2.7 (zie verder ook Vaatstra en Jacob, 2000).

Uit de tabel komt naar voren dat de werkloosheid onder PABO'ers tussen 1996 en 1999 aanzienlijk is gedaald. Gedurende dezelfde periode is het brutoloon in vergelijking met alle HBO-schoolverlaters (totale groep) duidelijk verbeterd, waarbij tussen 1996 en 1997 een sterke omslag geconstateerd kan worden. Verdiende in 1996 een PABO'er gemiddeld 7% minder dan andere HBO-schoolverlaters, een jaar later verdiende een PABO'er juist 9% meer dan gemiddeld. Deze situatie is in de twee daaropvolgende jaren blijven bestaan. Zowel de ontwikkeling van de werkloosheid als van het brutoloon wijzen op een verkrapping van de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs. Het percentage schoolverlaters van de PABO dat een baan heeft onder het eigen HBO-opleidingsniveau laat een iets grilliger verloop zien, al is ook deze tussen 1996 en 1999 licht gedaald. Ten slotte is het percentage schoolverlaters van de PABO dat buiten de eigen vakrichting werkzaam is, eveneens licht gedaald. Er zij overigens opgemerkt dat een (statistisch verantwoorde) regionale differentiatie van deze informatie vanuit de genoemde bron niet beschikbaar is.



### 3 Stromen op de onderwijs-arbeidsmarkt

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal aan de hand van een stromenmodel voor de arbeidsmarkt aandacht worden besteed aan een alternatieve benadering om knelpunten in het primair onderwijs in beeld te brengen. Uitgangspunt daarbij vormt een regionaal arbeidsmarktmodel waarbij vraag en aanbod worden onderscheiden. Deze zal worden beschreven in paragraaf 3.2. Aansluitend zal in paragraaf 3.3 worden gezien tot welke resultaten een dergelijke aanpak leidt voor het bepalen van knelpunten in het primair onderwijs. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan verschillen tussen regio's.

#### 3.2 De regionale arbeidsmarkt

In deze paragraaf zal het regionale arbeidsmarktmodel in algemene termen worden beschreven. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van een stromenbenadering van de arbeidsmarkt. Het ruimtelijk-economische element is in de literatuur vaak impliciet aanwezig, omdat de beschreven stromen worden verondersteld zich te concentreren binnen de gekozen ruimtelijke schaal (zie bijvoorbeeld Windmeijer, 1992). Dit wordt gerationaliseerd vanuit de gedachte dat zowel de arbeidsvraag als het arbeidsaanbod een zekere ruimtelijke begrenzing kennen. Veelal worden landelijke arbeidsmarkten dan ook onderverdeeld in een groter aantal regionale deelmarkten, die de kenmerken van een gesloten systeem vertonen. Werkgevers zullen bijvoorbeeld bij het vervullen van openstaande vacatures in eerste instantie op zoek gaan naar werkzoekenden binnen de eigen regio. Tegelijkertijd zullen personen die een baan zoeken of van baan willen veranderen, dit veelal binnen hun eigen regio doen. In beide gevallen hangt dit ruimtelijk beperkte zoekgedrag samen met het feit dat de kosten van de benodigde informatieverzameling (zogenaamde *zoekkosten*) groter zijn naarmate de geografische afstand tot de potentiële werkgever of werknemer toeneemt. Naast deze zoekkosten zullen ook bijvoorbeeld de kosten van woon-werkverkeer en verhuizing toenemen naarmate de geografische afstand groter is.

Op regionale arbeidsmarkten kunnen we vraag en aanbod onderscheiden. Bij de vraag gaat het dan om openstaande vacatures bij bedrijven en (overheids-)instellingen. Deze vacatures kunnen veroorzaakt zijn door de werkgelegenheidsgroei, of doordat werkenden van baan veranderen of de arbeidsmarkt verlaten. Wanneer de vraag naar arbeid toeneemt uit hoofde van de werkgelegenheidsontwikkeling is er sprake van uitbreidingsvraag. Wanneer de vraagtoename daarentegen samenhangt met de beroepsmobiliteit van werkende personen, spreken we van vervangingsvraag. Tot het aanbod rekenen we de totale potentiële beroepsbevolking, die we in een viertal categorieën onderverdelen:<sup>9</sup> de werkenden, de werklozen, de scholieren en studenten en ten slotte de niet-participerenden. Daarbij dient opgemerkt te

---

9. Volgens de definities van het CBS, bevinden zich onder de niet-participerenden (de zogenaamde *stille reserve*) zowel personen die zouden willen werken (maar dan minder dan 12 uur per week) als personen die geen arbeidswens hebben dan wel gepensioneerd of met de VUT zijn.

worden dat de categorie 'scholieren en studenten' niet alleen betrekking heeft op personen die deelnemen in het initieel onderwijs. Ook personen die participeren in het niet-initieel onderwijs maken deel uit van deze groep.

Binnen het regionale stromenmodel wordt het aantal scholieren en studenten in voltijdsonderwijs dat nog niet heeft gewerkt als vaststaand beschouwd. Op het moment dat mensen tot de potentiële beroepsbevolking worden gerekend, zijn zij immers nog leerplichtig. Dat betekent dat het aantal 15-jarigen dat op een bepaald moment tot de potentiële beroepsbevolking gaat behoren, alleen door demografische ontwikkelingen wordt bepaald. Dit geldt natuurlijk niet voor de uitstroom vanuit het onderwijs op specifieke segmenten van de arbeidsmarkt. Deze scheiding tussen demografisch bepaalde instroom in de categorie 'scholieren en studenten' en de uiteindelijke uitstroom vanuit het onderwijs op de verschillende segmenten van de arbeidsmarkt is vanzelfsprekend belangrijk. Het feit dat de uitstroom uit het onderwijs naar de verschillende arbeidsmarktsegmenten niet op voorhand vastligt, betekent immers dat door de inzet van gerichte beleidsmaatregelen zowel het keuzegedrag van studiekeziers als de keuze (gegeven de opleiding) voor een bepaald beroep of bepaalde sector beïnvloed kan worden. Hierdoor kan op verwachte toekomstige knelpunten worden geanticipeerd.

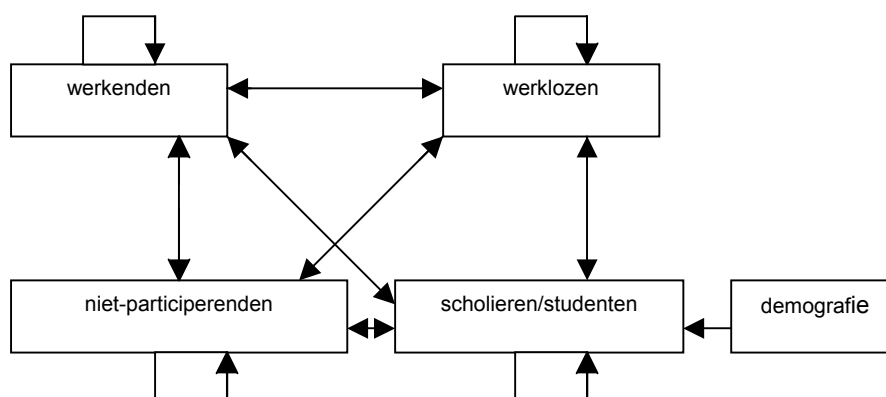
Veranderingen worden in het model vertaald in termen van stromen tussen de vier genoemde categorieën. Zo kan iemand zijn baan verliezen en om die reden tussen twee meetmomenten van de categorie 'werkend' naar de categorie 'werkloos' overgaan. Ook voor scholieren en studenten zijn er verschillende mogelijkheden. Wanneer zij nog niet aan het einde van hun opleiding of studie zijn, zullen zij bij de volgende meting nog van dezelfde categorie deel uitmaken. Wanneer zij daarentegen hun opleiding of studie afgerond hebben en de arbeidsmarkt willen betreden (schoolverlaters) kunnen ze direct een baan vinden dan wel gedurende korte of langere tijd werkloos zijn. Ook kunnen ze uiteindelijk toch nog beslissen om vanwege een bepaalde reden niet te participeren. Eén en ander is weergegeven in figuur 3.1

Er zijn dus voor een bepaalde persoon tussen twee willekeurige momenten de volgende mogelijkheden: Men blijft binnen dezelfde categorie, of men verandert naar één van de andere drie categorieën. Dit principe geldt voor alle vier aanbodcategorieën. In de praktijk zal het waarschijnlijker zijn dat een schoolverlater tot de categorie 'werkend' gaat behoren dan tot de categorieën 'werkloos' of 'niet-participerend'. In het vervolg heten personen die van baan veranderen binnen de groep werkenden *baanwisselaars*. Wanneer het personen betreft die vanuit een baan buiten het onderwijs de stap naar het onderwijs zetten, spreken we van *zij-instromers*. Verder noemen we personen die momenteel werkloos zijn of niet participeren maar wel (weer) willen gaan werken *herintreders*.

Om voor het primair onderwijs een indicatie te geven van de omvang van de verschillende categorieën die in figuur 3.1 onderscheiden worden, kan gebruik gemaakt worden van informatie van bijvoorbeeld het ROA (1999). Daarbij kan zowel worden gekeken naar het opleidingstype *HBO lerarenopleiding basisonderwijs* als de

beroepsgroep *leraar basisonderwijs*. Voor personen met een opleiding *HBO lerarenopleiding basisonderwijs* wordt de potentiële beroepsbevolking opgesplitst in drie categorieën: werkzaam, werkloos en niet-participerend. Het gaat dan om respectievelijk 71%, 2% en 27% van de totale groep van 222.500 personen. Verder blijkt 69% van de personen met genoemde opleiding werkzaam te zijn als *leraar basisonderwijs*. Wat betreft het aantal scholieren en studenten, zijn instroomcijfers bepaald voor de periode tot 2004. Tot 2004 zullen naar verwachting 17.900 schoolverlaters met een opleiding *HBO lerarenopleiding basisonderwijs* op de arbeidsmarkt instromen. Uitgedrukt als percentage van het aantal werkenden met die opleiding bedraagt het gemiddelde jaarlijkse instroompercentage 2,2%. Er dient opgemerkt te worden dat de cijfers betrekking hebben op het gemiddelde voor de jaren 1997 en 1998 en dat er geen vergelijkbare gegevens voor de regio's in Nederland beschikbaar zijn.

*Figuur 3.1*  
Stromen op de regionale arbeidsmarkt



Knelpunten (in kwantitatieve zin) treden altijd *dán* op wanneer de gewenste arbeidsvraag uit hoofde van de werkgelegenheidsontwikkeling en de vervanging van vertrekkend personeel, groter is dan het totale aanbod van werkenden, schoolverlaters en herintreders (werklozen en niet-participerenden die willen gaan werken). Daarbij kan niet worden vastgesteld of er sprake is van kwantitatieve dan wel kwalitatieve knelpunten, omdat men door gebruik te maken van de stromenbenadering eenvoudigweg niet in staat is kwalitatieve knelpunten te signaleren. Daarvoor is extra informatie nodig over de kennis en vaardigheden van de verschillende aanbodcategorieën. De stromenbenadering biedt toegepast – binnen een prognoseraamwerk – de mogelijkheid toekomstige knelpunten te indiceren waardoor op verwachte toekomstige knelpunten kan worden geanticipeerd. Het regionale element is daarbij van belang omdat scholingsactiviteiten mede worden geïnitieerd vanuit bijvoorbeeld arbeidsvoorzieningsorganisaties, die een regionale organisatiestructuur kennen.

### 3.3 Verwachte toekomstige knelpunten in het primair onderwijs

De trends in het primair onderwijs zoals beschreven in paragraaf 2.2 zullen zich naar verwachting de komende jaren voortzetten. Zo komt uit de Referentieraming 2000 naar voren dat voor de periode tot 2005 een verdere toename van het aantal leerlingen verwacht wordt, al zal deze minder sterk zijn dan in de afgelopen jaren. Tussen 1999/2000 en 2004/2005 zal het aantal leerlingen naar verwachting met 1,4% toenemen (Ministerie van OCenW, 2000a). Uit Vermeulen *et al.* (2000) komt naar voren dat ook de groei van het aantal personeelsleden naar verwachting de komende jaren zal doorzetten, zodanig dat in het primair onderwijs in 2008 maar liefst 121.000 volledige banen beschikbaar zullen zijn (in 1999 bedroeg dit aantal 103.300, zie tabel 2.1). Na 2008 zal dit aantal naar verwachting weer licht dalen tot 119.000 in 2011. Bovendien zullen de gesignaleerde ontwikkelingen in de samenstelling van het personeelsbestand zich voortzetten. De gemiddelde leeftijd (gewogen met fte's) zal naar verwachting toenemen tot 43,1 jaar in 2008, gevolgd door een lichte daling (42,9 jaar in 2011). Het percentage onderwijzers van 50 jaar en ouder zal toenemen tot 34% in 2011. In 2011 is volgens de prognoses het aandeel vrouwen toegenomen tot 76% van de totale werkgelegenheid. Zoals reeds eerder bleek, bestaan er op het punt van de verwachte personeelssamenstelling wel regionale verschillen. Zo zal het aandeel vrouwen in 2011 naar verwachting variëren van 74% in Limburg tot 80% in de regio Haaglanden (Vermeulen *et al.*, 2000). Gelet op met name de ontwikkeling van het aantal leerlingen en de personeelsopbouw mag verwacht worden dat de knelpunten in het primair onderwijs de komende jaren zullen blijven bestaan. Het aandeel vrouwen speelt daarbij in zoverre een rol dat vrouwelijke leraren relatief vaak in deeltijd werken.

Uit onderzoek van het ROA komt naar voren dat de knelpunten in het primair onderwijs in ieder geval tot 2004 groot zullen blijven (ROA, 1999). Bij deze prognoses wordt een onderscheid gemaakt tussen ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt. De vraag naar leraren bestaat uit de uitbreidingsvraag (werkgelegenheidsgroei) en de netto-vervangingsvraag. De vervangingsvraag is de vraag naar nieuwe arbeidskrachten die ontstaat door pensioen, arbeidsongeschiktheid of (tijdelijke) terugtrekking van de arbeidsmarkt vanwege bijvoorbeeld zorgtaken. Het betreft hier alleen de vraag naar schoolverlaters. Het aanbod bestaat uit de instroom van schoolverlaters. Verder wordt rekening gehouden met het aanbod van kortdurig werklozen. De confrontatie van vraag en aanbod geeft een indicatie van de knelpunten in de personeelsvoorziening die tot 2004 verwacht mogen worden. Eén en ander wordt weergegeven in tabel 3.1. Het blijkt dat het verwachte aanbod van schoolverlaters ver achterblijft bij de verwachte vraag, waardoor voor het opleidingstype *HBO lerarenopleiding basisonderwijs* tot 2004 zeer grote knelpunten in de personeelsvoorziening verwacht mogen worden.

In aanvulling op het voorstaande heeft het ROA op basis van een bruto-stromen model korte-termijn prognoses (tot 2001) opgesteld waarbij onderscheid is gemaakt naar een zestal regio's (Vlasblom *et al.*, 2000). Het aanbod bestaat in dit geval uit schoolverlaters, herintreders en baanwisselaars, terwijl de vervangingsvraag nu bruto in plaats van netto (tabel 3.1) is. Door de verwachte vraag- en aanbodstromen

met elkaar te confronteren, wordt een indicatie verkregen van de ontwikkelingen van het aantal werkenden. Door deze verwachte ontwikkelingen te vergelijken met de ontwikkeling van de uitbreidingsvraag, kan een indicatie verkregen worden van de knelpunten die op de arbeidsmarkt zullen optreden. In tabel 3.2 wordt weergegeven hoe één en ander eruit ziet voor de opleidingscategorie *HBO Onderwijs en Sociaal-cultureel*. Het betreft hier de verschillende opleidingen voor het onderwijs en de opleidingen gericht op de sociaal-culturele beroepen. Doordat de gebruikte definities en opleidingen uit tabel 3.1 verschillen van die uit tabel 3.2, zijn de percentages niet direct vergelijkbaar.

*Tabel 3.1*

Verwachte vraag- en aanbodontwikkelingen *HBO lerarenopleiding basisonderwijs*, 1999-2004

	aantal	%*
Uitbreidingsvraag	26.100	3,1
(Netto) vervangingsvraag	35.400	4,1
<b>Totale vraag</b>	<b>61.500</b>	<b>7,2</b>
<b>Instroom schoolverlaters</b>	<b>17.900</b>	<b>2,2</b>
<b>Vraagoverschot</b>	<b>43.600</b>	<b>5,0</b>

\* In jaarlijkse procenten van het aantal werkenden met die opleiding.

Bron: ROA

In alle zes onderscheiden regio's blijkt er sprake te zijn van een vraagoverschot, variërend van 0,4% in het noorden van het land tot 2,8% in het zuidoosten. Alleen in het noorden en oosten van het land is het vraagoverschot lager dan landelijk. Tabel 3.2 laat zien wat het voordeel is van het gebruik van vraag- en aanbodcijfers in vergelijking met vacaturegegevens. In het eerste geval is immers zichtbaar in welke mate verschillen in knelpunten tussen regio's aan ontwikkelingen aan de vraag- en de aanbodzijde van de arbeidsmarkt moeten worden toegeschreven. Hierop zal in het volgende hoofdstuk nader worden ingegaan.

Vermeulen *et al.* (2000) gebruiken ook een stromenbenadering van de arbeidsmarkt om de verwachte vraag- en aanbodontwikkelingen in het primair onderwijs tot 2011 in beeld te brengen. Dit gebeurt op basis van de IPTO-tellingen van 1994 tot en met 1999. De totale vraag naar leerkrachten, die de som is van uitbreidingsvraag, vervangingsvraag en de vraag naar korttijdelijke vervangers, zal volgens de prognoses in 2011 zeven procent hoger liggen dan in 2000. Daarbij kunnen grote regionale verschillen worden geconstateerd: De sterkste groei wordt verwacht voor Flevoland (+25%), de regio Haaglanden (+16%), en Utrecht (+3%). Een lichte daling treedt op in de regio Rijnstreek (-3%) en in Limburg (-2%). Een verdere (regionale) uitsplitsing van de verwachte groei van de totale vraag naar de onderliggende categorieën wordt overigens niet aangebracht. Wél kan hiervan een indicatie worden gegeven op basis van de ontwikkeling van de personeelsopbouw, die immers een belangrijke invloed heeft op de hoogte van de vervangingsvraag. Enkele regionale verschillen daarin kwamen aan het begin van deze paragraaf ter sprake.



Tabel 3.2

Verwachte arbeidsmarktontwikkelingen HBO Onderwijs en Sociaal-Cultureel naar regio\*, 2001

Regio	N	O	NW	MW	ZW	ZO	Totaal
Uitbreidingsvraag (%)	2,0	2,4	2,2	1,8	2,4	2,6	1,9
(Bruto) vervangingsvraag (%)	11,1	11,0	11,0	11,3	11,0	11,1	11,1
<b>Totale vraag (%)</b>	<b>13,1</b>	<b>13,4</b>	<b>13,2</b>	<b>13,1</b>	<b>13,4</b>	<b>13,7</b>	<b>13,0</b>
Aanbod baanwisselaars (%)	5,5	5,5	5,7	5,6	5,4	5,5	5,5
Instroom schoolverlaters (%)	3,9	3,5	2,6	3,0	3,0	2,7	3,0
Aanbod herintreders (%)	3,3	2,8	2,4	2,2	2,6	2,7	2,6
<b>Totaal aanbod (%)</b>	<b>12,7</b>	<b>11,8</b>	<b>10,7</b>	<b>10,8</b>	<b>11,0</b>	<b>10,9</b>	<b>11,1</b>
<b>Vraagoverschot (%)</b>	<b>0,4</b>	<b>1,6</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,8</b>	<b>1,9</b>

\* De koppeling tussen de regio-indeling in deze tabel en de RBA-gebieden is opgenomen in Bijlage 2 aan het eind van dit rapport.

Bron: ROA (2000)

Het grootste gedeelte van de vraag wordt vervuld door het personeel dat al werkzaam is en eventueel de aanstellingsomvang uitbreidt. Daarnaast wordt een gedeelte van de vraag vervuld door nieuwe leerkrachten. Volgens de uitkomsten van de IVA-ramingen moeten er vooral in 2002 veel nieuwe leerkrachten geworven worden, namelijk 7.000 fte's. Dit hangt vooral samen met de groei van de werkgelegenheid als gevolg van de groepsgruotteverkleining. Daarna daalt de benodigde instroom tot ongeveer 5.000 fte's in 2011. Er wordt een tweetal indicatoren gebruikt om knelpunten te bepalen: Als eerste indicator wordt gebruikt het aantal herintreders en zij-instromers dat naar verwachting nodig is om alle nieuwe banen te bezetten. Dit aantal blijkt vooral in 2002 groot te zijn. Om de 7.000 banen in dat jaar te bezetten, zijn er naast 4.900 schoolverlaters bijna 6.600 herintreders en zij-instromers nodig. Dat aantal daalt vervolgens naar ongeveer 2.300 in 2011. Als tweede indicator wordt de omvang van de arbeidsreserve voor het primair onderwijs gebruikt. Met name voor 2002, wanneer de benodigde instroom hoog is, is een sterke daling van de arbeidsreserve te zien. Na 2007 wordt de omvang van de arbeidsreserve die in principe direct beschikbaar is negatief. Dat betekent dat er in toenemende mate geworven moet worden uit de groep die wel een onderwijsbevoegdheid heeft, maar vaak elders werkzaam is. Daarnaast zal er een beroep moeten worden gedaan op de zij-instromers, die geen onderwijsbevoegdheid hebben. Er wordt in Vermeulen *et al.* (2000) niet regionaal gedifferentieerd naar de mate waarin het benodigde aanbod beschikbaar is. Daarmee samenhangend wordt er evenmin een uitspraak gedaan over regionale verschillen in de verwachte knelpunten in het primair onderwijs.

## **4 Knelpunten in het primair onderwijs: vraag- en aanbodfactoren**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zal de aandacht worden gericht op de vraag- en aanbodfactoren die bij het vóórkomen van knelpunten in het primair onderwijs een rol spelen. Deze worden achtereenvolgens beschreven in de paragrafen 4.2 en 4.3. Bij het aanbod worden daartoe dezelfde categorieën onderscheiden die ook bij de beschrijving van het regionale arbeidsmarktmodel uit het voorgaande hoofdstuk reeds ter sprake kwamen. Bij het in kaart brengen van de relevante vraag- en aanbodfactoren wordt ook uitdrukkelijk aandacht besteed aan het regionale karakter van de verschillende factoren. In paragraaf 4.4 wordt het hoofdstuk afgesloten met een aantal samenvattende opmerkingen.

### **4.2 Regionale vraagfactoren**

Uit het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat knelpunten optreden wanneer de gewenste arbeidsvraag groter is dan het totale aanbod van werkenden, herintreders en schoolverlaters. Dit betekent dat de oorzaken van knelpunten zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt kunnen liggen. In deze paragraaf komen de vraagfactoren aan de orde die bij het optreden van knelpunten in het primair onderwijs een rol spelen. In de volgende paragraaf zal op de relevante aanbodfactoren worden ingegaan.

Het ontstaan van reguliere uren in het primair onderwijs lijkt voor een belangrijk deel samen te hangen met het vrijwillige vertrek van leraren, zoals uit tabel 4.1 naar voren komt<sup>10</sup>. Dit geldt zowel voor het basis- als het speciaal onderwijs. Blijkbaar grijpen veel leraren de gunstige situatie op de arbeidsmarkt aan om elders te gaan werken, zowel binnen als buiten het onderwijs (Vrielink, 2001). Daarbij lijkt een voorkeur te bestaan voor het werkzaam blijven binnen het primair onderwijs. Zo komt uit de Onderwijsmonitor 1999 van het ROA (Vaatstra en Jacob, 2000) naar voren dat 71% van de schoolverlaters van de PABO die binnen het onderwijs werkzaam zijn de komende jaren zonder meer in het onderwijs willen blijven werken. Iets meer dan een kwart (27%) geeft aan hier alleen onder bepaalde voorwaarden toe bereid te zijn. De belangrijkste voorwaarden zijn het verkleinen van de klassengrootte (61%), het verlagen van de werkdruk (60%) en een betere salariëring (43%). Overigens kan gesteld worden dat in de vier grote steden het vrijwillig vertrek van leraren een belangrijkere oorzaak is voor het ontstaan van reguliere uren dan in de rest van het land (Vrielink, 2001).

---

10. De recente invoering van de ADV wordt ook vaak aangemerkt als een belangrijke reden voor het toenemen van de vraag naar personeel in het primair onderwijs (zie bijvoorbeeld Ministerie van OcnW, 2000a). Hierop zal later in dit hoofdstuk en in het volgende hoofdstuk nader worden ingegaan.

Een tweede belangrijke reden voor het ontstaan van reguliere vacatures is de groei van het aantal leerlingen. Hieraan werd in hoofdstuk 2 reeds aandacht besteed. Zo liet tabel 2.1 zien dat tussen 1995/96 en 1999/00 het aantal leerlingen in het primair onderwijs met 4,3% is toegenomen. De toename in het speciaal onderwijs is met 21,2% veel sterker geweest dan in het basisonderwijs (zie hiervoor de opmerkingen bij tabel 2.1), waardoor de groei van het leerlingenaantal voor het ontstaan van reguliere uren in het speciaal onderwijs een relatief grotere rol speelt dan in het basisonderwijs.

Een tweetal andere vraagfactoren zijn van duidelijk minder belang. De groeps-grootteverkleining, vooral in de onderbouw van het basisonderwijs, draagt voor 'slechts' 11,5% bij aan het ontstaan van reguliere vacatures. Voor het natuurlijk verloop van personeel uit hoofde van bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid en pensionering ligt dit percentage met 7,3% nog lager. Overigens mag – gelet op de leeftijdsamenstelling van het onderwijspersoneel – verwacht worden dat de uitstroom van leerkrachten uit het primair onderwijs de komende jaren zal toenemen. Het IVA becijfert op basis van de stromenbenadering in hoofdstuk 3 dat de uitstroom zal stijgen tot ruim 7.000 fte's in 2011. Binnen die groep zal het percentage leraren dat na vertrek uit het onderwijs niet meer beschikbaar is voor het primair onderwijs naar verwachting 59% bedragen, voornamelijk vanwege pensioen of arbeidsongeschiktheid (Vermeulen *et al.*, 2000).

*Tabel 4.1*

Redenen voor het ontstaan van reguliere uren in het basis- en speciaal onderwijs (% van de totale vacatureruimte), begin schooljaar 2000-2001

	BO	SO
Vrijwillig vertrek	50,4	55,1
Groei leerlingenaantal	19,4	30,5
Groepsgrootteverkleining	11,5	-
Natuurlijk verloop (FPU, WAO, BAPO etc.)*	7,3	-
Overig**	11,4	14,4

\* FPU: Flexibele pensionering en uittreding; BAPO: Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen.

\*\*Overig betreft alle categorieën kleiner dan 5%.

Bron: Vrielink (2001)

Eerder zagen we dat het vrijwillig vertrek van leraren uit het primair onderwijs vooral samenhangt met de grootte van de klassen, de werkdruk en het salaris. Dit kan verklaren waarom in de vier grote steden in 69,4% van de gevallen vrijwillig vertrek de oorzaak is van het ontstaan van reguliere uren, terwijl dit percentage in de niet G4-gemeenten op 47,2% ligt (Vrielink, 2001). Dit laat onverlet dat er over het algemeen ook een positief verband zal bestaan tussen de algemene arbeidsmarkt-situatie en de mate waarin vrijwillig vertrek optreedt. Wanneer het door een gunstige situatie op de arbeidsmarkt eenvoudiger is om elders werk te vinden, zullen leraren hiertoe sneller geneigd zijn als er bijvoorbeeld sprake is van een grote werkdruk. Als de hoogte van de werkdruk een regionaal karakter heeft, zal er sprake zijn van

regionale verschillen in de mate waarin het vrijwillig vertrek van leraren een rol speelt.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen mobiliteit binnen en tussen regio's. Over het algemeen zal de mobiliteit binnen de regio groter zijn naarmate de situatie op de arbeidsmarkt voor werkenden beter is. Daarnaast zal er tussen regio's sprake zijn van een grotere mobiliteit als de verschillen tussen regionale arbeidsmarkten groot zijn. In knelpuntregio's ligt het percentage nieuwe instroom bijna twee keer zo hoog als in regio's met weinig problemen (Pannebakker *et al.*, 1996). De verbetering van de arbeidsmarktsituatie voor leraren in het primair onderwijs en de bijbehorende verkrapping op de arbeidsmarkt, zou kunnen verklaren waarom de mobiliteit in het primair onderwijs de laatste jaren is toegenomen. Tussen 1995 en 1999 is de uitstroom toegenomen van 3.000 fte naar 4.400 fte, terwijl gedurende dezelfde periode de instroom is toegenomen van 4.800 fte naar 6.000 fte (Ministerie van OCenW, 2000a). Daarbij lijkt de uitstroom vooral groot te zijn in de vier grote steden, zozeer zelfs dat er per saldo sprake is van een negatieve regionale mobiliteit.

De groei van het aantal leerlingen heeft een regionaal karakter vanwege verschillen in de demografische opbouw van de bevolking. Zo zal in regio's die een sterk vergrijsde bevolking hebben, de groei van het aantal leerlingen achterblijven bij die in regio's met een veel jongere bevolking. Het natuurlijk verloop onder leraren (door bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid) en het ziekteverzuim hangen samen met de leeftijds- en geslachtssamenstelling van het onderwijzend personeel. Zo lijkt er een zwak positief verband te bestaan tussen het voorkomen van deeltijdwerk en ziekteverzuim (Ministerie van OCenW, 2000c). Dit hangt mogelijk samen met een grotere werkdruk wanneer in deeltijd gewerkt wordt. Omdat vooral vrouwen in deeltijd werken, mag verwacht worden dat knelpunten uit hoofde van ziekteverzuim met name zullen optreden in regio's met een hoog aandeel vrouwelijke leraren, zoals de vier grote steden en de regio's Haaglanden, Rijnstreek en Flevoland (Vermeulen *et al.*, 2000). Daarnaast is er een positief verband tussen leeftijd en zowel het natuurlijk verloop als ziekteverzuim. Dit betekent dat in regio's met relatief veel oudere leraren de uitstroom en daarmee de knelpunten groter zijn. Desalniettemin ligt in knelpuntregio's de gemiddelde leeftijd van onderwijspersoneel lager dan in regio's met weinig knelpunten. Zoals ook eerder opgemerkt, is een mogelijke verklaring hiervoor dat in de knelpuntregio's de afgelopen jaren sprake is geweest van een grotere mobiliteit of vraag naar arbeidskrachten, waarbij met name jongere mensen zijn ingestroomd (Pannebakker *et al.*, 1996).

In het geval van vervanging zijn er veelal andere redenen voor het ontstaan van vacatures. Dit wordt geïllustreerd in tabel 4.2. In ongeveer driekwart van de gevallen heeft het ontstaan van uren vanwege kortdurende afwezigheid te maken met ziekte van de betreffende leraar, zowel in het basis- als speciaal onderwijs. Andere redenen spelen een veel minder belangrijke rol. Hierbij zijn de ziekteverzuimpercentages in het onderwijs hoog ten opzichte van andere bedrijfssectoren, niet alleen in vergelijking met de marktsector, maar ook met de rijksoverheid. Bij de rijksoverheid ligt het verzuimpercentage ongeveer een procentpunt lager dan bij onderwijzend personeel (Ministerie van OCenW, 2000b).

Ook bij vacatures die in de loop van het jaar ontstaan vanwege langdurige vervanging is ziekte veruit de belangrijkste oorzaak (bijna 60%)<sup>11</sup>. Daarnaast zijn in geval van langdurige vervanging ook zwangerschapsverlof (14%) en vrijwillig vertrek (8%) belangrijke oorzaken (Vrielink, 2001). Het percentage uren dat als gevolg van kortdurende afwezigheid of langdurige vervanging in het basisonderwijs onvervuld blijft heeft een sterk regionaal karakter. In het westen van het land blijft 50% van de vacature-uren die ontstaan door kortdurende afwezigheid onvervuld. In de overige regio's is dat veel lager, met name in het noorden (11%). Bij langdurige vervanging blijft ruim een derde van de uren in het westen onvervuld, tegen minder dan 10% in het noorden. In het speciaal onderwijs liggen de percentages onvervulde uren door kortdurende afwezigheid of langdurige vervanging gemiddeld ongeveer twee keer zo hoog.

*Tabel 4.2*

Redenen voor het ontstaan van uren vanwege kortdurende afwezigheid in het basisonderwijs (% van de totale vacatureruimte), schooljaar 2000-2001

	BO	SBO/WEC
Ziekte	77,5	74,8
Verlof (vanwege studie of anderszins)	18,5	11,7
Overig*	4,0	13,5

\* Overig betreft alle categorieën kleiner dan 10%.

Bron: Vrielink (2001)

Er zijn opgemerkt dat regionale verschillen kunnen samenhangen met verschillen op een lager niveau (bijvoorbeeld met de stedelijkheidsgraad), maar zich vanwege aggregatie-effecten ook op regionaal (of landelijk) niveau manifesteren. De vraag kan gesteld worden of regionale knelpunten gemeten door bijvoorbeeld de onvervulde uren aan het begin van het schooljaar of het aantal kandidaten per vacature werkelijk regionaal bepaald worden of dat er andere factoren een rol spelen die samenhangen met de regio-indeling. De grotere knelpunten in het westen van het land zouden immers kunnen samenhangen met de grote steden en het voorkomen van achterstandsscholen. Uit een multivariate analyse van Vrielink en Van der Ploeg (2000) blijkt echter dat er naast het significante grotesteden-effect wel degelijk een (statistisch) significant effect van de regio is op de arbeidsmarktknelpunten van scholen. Voor het aandeel achterstandsscholen in regio's kan een dergelijk onafhankelijk effect niet worden vastgesteld als regio en stedelijkheid zijn opgenomen in het model. Achterstandsscholen kunnen dan wel veelvuldiger voorkomen in het westen en in de vier grote steden, er lijkt geen onafhankelijk effect uit te gaan van het aandeel achterstandsscholen in een regio of grote stad op de arbeidsmarktknelpunten in de regio.

In het onderzoek van Pannebakker *et al.* (1996) naar de arbeidsmarktknelpunten-score (AKNES-95, zie hoofdstuk 2) zijn er om de plausibiliteit te toetsen analyses

11. De cijfers voor langdurige vervanging zijn gecombineerd met de cijfers voor het ontstaan van reguliere uren.

gedaan met een secundaire bron, namelijk de integrale personeelstellingen primair onderwijs (IPTO). De plausibiliteit van de arbeidsmarktknelpuntenscore is getoetst op basis van verwachte verbanden voor de 28 RBA-regio's tussen de arbeidsmarktknelpuntenscore per regio en een aantal regionale indicatoren uit de integrale personeelstellingen. De analyses hebben betrekking op gegevens van 1995. Uit de bivariate analyse komt naar voren dat er voor een aantal indicatoren een significant en plausibel verband bestaat met de arbeidsmarktknelpuntenscore per regio. De regionale groei van het aantal leerlingen in het primair onderwijs blijkt positief significant samen te hangen met de regionale arbeidsmarktknelpunten. Ook het aandeel leerlingen met een groot leerlinggewicht<sup>12</sup> blijkt samen te hangen met de arbeidsmarktknelpuntenindicator, in tegenstelling tot het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs. Van de indicator gemiddelde schoolgrootte in een regio werd verwacht dat de knelpunten in regio's met gemiddeld grotere scholen kleiner zouden zijn, omdat van grotere scholen verwacht mag worden dat ze flexibeler zijn bij het oplossen van arbeidsmarktknelpunten. De knelpunten blijken echter groter te zijn voor regio's met gemiddeld grotere scholen, hetgeen te verklaren is doordat grotere scholen veelvuldiger voorkomen in verstedelijkte gebieden. De verstedelijking van regio's blijkt positief samen te hangen met de grootte van de knelpunten. Voorts werd verwacht dat de knelpunten in een regio positief afhankelijk zijn van de gemiddelde leeftijd (en de leeftijdsverdeling) van de leraren in een regio, vanwege een verwachte toename van de vervangingsvraag als het aandeel oudere leraren stijgt. Dit blijkt niet het geval te zijn omdat juist regio's met grotere knelpunten een lagere gemiddelde leeftijd van de leraren blijken te hebben. Dit hangt waarschijnlijk samen met de hoge instroom van nieuw, jong personeel (bijvoorbeeld schoolverlaters) in regio's met veel knelpunten. Daarnaast blijkt dat er een positief verband is tussen het aandeel vrouwelijke leerkrachten en de knelpunten in een regio. Tot slot blijkt er, volgens verwachting, een negatief verband te zijn tussen het aandeel wachtgelders en de knelpunten in een regio.

In een multivariate analyse ter verklaring van de arbeidsmarktknelpuntenscore worden drie indicatoren gekozen, namelijk het gemiddelde leerlinggewicht, het percentage vrouwen en de instroomratio. De niet opgenomen overige significante indicatoren hangen volgens Pannebakker *et al.* (1996) significant samen met deze drie indicatoren, om welke reden ze niet meegenomen zijn in de multivariate analyse. Het gemiddelde leerlinggewicht kan beschouwd worden als een indicator voor het aandeel achterstandsscholen per regio. Een groter aandeel achterstandsscholen in een regio vergroot derhalve de regionale arbeidsmarktknelpunten. Het percentage vrouwen is voor twee interpretaties vatbaar. Enerzijds ligt de uittrede van vrouwen hoger dan van mannen, waardoor de vervangingsvraag groter is in regio's met een groot aandeel vrouwen in het personeelsbestand. Anderzijds kan het aandeel vrouwen ook als gevolg van regionale knelpunten toenemen, omdat vrouwen een arbeidsmarktreserve vormen die pas wordt ingezet als de knelpunten groot zijn. De derde indicator, de instroomratio, geeft de instroom van nieuw personeel als percentage van de totale personeelsomvang aan. De grootte van de instroomratio

---

12. Ook de grootte van spreiding van het leerlinggewicht hangt positief samen met de ernst van de knelpunten.

stijgt naarmate de regionale spanning op de arbeidsmarkt groter is. Vervolgens is met een zogenaamde discriminantanalyse nagegaan hoe de arbeidsmarkt-knelpunten-score met de bovengenoemde drie indicatoren uit de IPTO voor een toekomstig jaar berekend kan worden. Op een dergelijke wijze kan zonder de arbeidsintensieve en relatief dure enquêtering alleen op basis van het gemiddelde leerlinggewicht, het percentage vrouwen en de instroomratio de arbeidsmarktknelpunten-score per regio berekend worden. Uiteraard wordt hierbij impliciet verondersteld dat de bovengenoemde relaties tussen de indicatoren en de arbeidsmarktknelpunten over een aantal jaren nauwelijks veranderen.

#### **4.3 Regionale aanbodfactoren**

Naast vraagfactoren kunnen vanzelfsprekend ook aanbodfactoren een rol spelen bij het ontstaan van knelpunten op de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs. Uit tabel 2.1 kwam naar voren dat tussen 1995 en 1999 het aantal personeelsleden in het primair onderwijs met 8,2% is toegenomen. Deze groei is sterker geweest dan die van het aantal leerlingen. Dat desondanks de knelpunten zijn toegenomen, lijkt tegenstrijdig, maar heeft te maken met het feit dat niet alleen de groei van het aantal leerlingen verantwoordelijk is geweest voor de toegenomen vraag naar leraren, zoals uit de vorige paragraaf reeds naar voren kwam.

Tabel 4.3 laat zien dat reguliere vacatures voor een groot deel vervuld worden door leraren van andere scholen in het primair onderwijs. In het basis- en speciaal onderwijs bedragen deze percentages respectievelijk 41,5% en 58,2%. Dit komt logischerwijze tot uitdrukking in een hoge mobiliteit tussen scholen (zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000). Daarnaast worden ook vrij veel pas afgestudeerden aangesteld. Dit geldt met name voor het basisonderwijs. Daar wordt op ongeveer 28% van de uren een pas afgestudeerde aangesteld. In het speciaal onderwijs gebeurt dit veel minder (11,5%) en wordt de voorkeur gegeven aan ervaren leerkrachten. Verder blijken herintreders, zij-instromers en (potentiële) wachtgelders slechts een beperkte rol te spelen bij de vervulling van reguliere vacatures.

In het geval van vervangingsvacatures worden de uren waarvoor vervanging wordt gerealiseerd, voor het grootste deel vervuld door invallers en door part-timers uitbreiding van uren te geven. Voor het gehele primair onderwijs bedragen deze percentages respectievelijk 55,6% en 39,7%. Andere aanbodcategorieën spelen bij vervangingsvacatures geen rol van betekenis (Vrielink, 2001).

Men kan zich afvragen waaraan de beperkte inzet van (potentiële) wachtgelders, herintreders en zij-instromers te wijten is. Zijn er te weinig van deze mensen beschikbaar of hebben ze niet de juiste kwalificaties? Het percentage wachtgelders bedroeg begin 2000 in het primair onderwijs 2,5% (uitgedrukt in fte) van het totale onderwijspersoneel in deze sector, dat wil zeggen 2.900 personen (Ministerie van OCenW, 2000b). Het gaat dus om een relatief klein aantal mensen. Heel anders is dit voor de categorie herintreders, waarbij wel onderscheid gemaakt moet worden tussen werklozen en niet-participerenden. Het aantal werklozen is de laatste jaren

ook in het onderwijs sterk gedaald, zozeer zelfs dat van alle mensen met een opleiding *HBO lerarenopleiding basisonderwijs* slechts 2% werkloos is (ROA, 1999). Niet-participerenden zijn er voldoende beschikbaar (27% van de mensen met genoemde opleiding)<sup>13</sup>, maar het betreft hier voor een vrij groot deel vrouwen die slechts in deeltijd willen werken. Naast de beschikbaarheid is het ook van belang te letten op de inzetbaarheid van de verschillende aanbodgroepen. In het geval van (potentiële) wachtgelders en werklozen lijkt deze problematisch. Zo is van de wachtgelders in het primair onderwijs de gemiddelde leeftijd 54 jaar en is maar liefst 60% ouder dan vijftig jaar (Ministerie van OCenW, 2000b). Oudere wachtgelders zijn moeilijker bemiddelbaar dan jongere en stromen derhalve in geringere mate weer uit het wachtgeld. Door de gunstige economische ontwikkelingen van de laatste jaren is ook de bemiddelbaarheid van de werklozen gemiddeld gesproken afgenomen, voornamelijk door afroming van het werklozenbestand.

*Tabel 4.3*

Vervulling van reguliere uren in het basis- en speciaal onderwijs (in %), begin schooljaar 2000-2001

	BO	SBO/WEC
<i>Binnen eigen bevoegd gezag</i>		
Leraar van andere school	13,8	10,8
Invaller	8,2	10,2
Uitbreiding uren	6,9	4,6
(Potentiële) wachtgelder	4,9	0,4
<i>Buiten eigen bevoegd gezag</i>		
Leraar van andere school	27,7	47,4
Schoolverlater	28,2	11,5
Herintreder	2,7	7,4
Zij-instromer	0,9	3,6
(Potentiële) wachtgelder	0,5	-
Overig	6,2	4,1

Bron: Vrielink (2001)

Schoolverlaters worden daarentegen veel vaker ingezet voor het vervullen van vacatures. Dit heeft zowel te maken met de beschikbaarheid als met de inzetbaarheid van deze aanbodcategorie. Volgens Vermeulen *et al.* (2000) zal de komende jaren dan ook een steeds groter deel van de benodigde instroom worden ingevuld door afgestudeerden van de PABO's. Een voordeel daarbij is dat mensen die na de PABO de arbeidsmarkt betreden, voor een groot deel in het onderwijs terecht komen. Het gaat hierbij om 94% van de afgestudeerde PABO'ers. Daarentegen is het percentage studenten dat tijdens de PABO-opleiding uitvalt met 17% wel aanzienlijk (Vaatstra en Jacob, 2000).

13. De genoemde cijfers zijn het gemiddelde van de jaren 1997 en 1998.



Vanwege demografische en arbeidsmarktomstandigheden zullen er regionale verschillen bestaan in de beschikbaarheid en inzetbaarheid van de onderscheiden aanbodcategorieën. Hierdoor zal de mate waarin de inzet van (potentiële) wachtgelden en herintreders een rol speelt bij de vervulling van vacatures waarschijnlijk per regio verschillen. Het aanbod van zij-instromers zal sterker afhangen van de arbeidsmarktsituatie in een bepaalde regio. Uit onderzoek van Vrielink (2001) komt naar voren dat in het noorden van het land het aanbod van (potentiële) wachtgelden boven het landelijk gemiddelde ligt. Daar wordt bij de vervulling van reguliere vacatures dan ook relatief veel gebruik gemaakt van deze aanbodcategorie. Met name in het westen van het land ligt dit aandeel een stuk lager. Tabel 4.4 laat zien op welke wijze de reguliere vacatures in het basisonderwijs in de vier regio's worden vervuld. De inzet van (potentiële) wachtgelden in het noorden van het land lijkt vooral ten koste te gaan van de schoolverlaters. Verder blijken herintreders (met uitzondering van het noorden van het land) en zij-instromers geen rol van betekenis te spelen bij de vervulling van reguliere uren.

*Tabel 4.4*

Wijze van vervullen van reguliere uren in het basisonderwijs naar regio (in %), begin schooljaar 2000-2001

	noord	oost	west	zuid	totaal
<i>Binnen eigen bevoegd gezag</i>					
Leraar van andere school	22,7	12,3	11,4	16,2	13,8
Invalleur	10,3	11,7	5,0	11,5	8,2
Uitbreiding uren	11,2	8,5	4,5	8,7	6,9
(Potentiële) wachtgelder	15,5	7,5	1,5	4,5	4,9
<i>Buiten eigen bevoegd gezag</i>					
Leraar van andere school	16,5	18,7	36,2	22,5	27,7
Schoolverlater	14,1	28,2	32,5	25,4	28,2
Herintreder	8,9	1,3	2,7	0,8	2,7
Zij-instromer	0,6	0,3	1,2	1,1	0,9
(Potentiële) wachtgelder	0,0	1,9	0,2	0,0	0,5
Overig	0,0	9,6	4,8	9,3	6,2

Bron: Vrielink (2001)

#### 4.4 Overzicht van bepalende factoren voor vraag en aanbod

Ter afsluiting van dit hoofdstuk zijn in tabel 4.5 de verschillende vraag- en aanbodontwikkelingen in het primair onderwijs samengevat. Daarbij is in alle gevallen aangegeven met welke onderliggende factoren deze ontwikkelingen samenhangen en wat het karakter van deze factoren is. Bij de vraag- en aanbodontwikkelingen blijken de arbeidsmarktsituatie en de bevolkingsopbouw een belangrijke rol te spelen. Beide hebben een sterk regionaal karakter. Natuurlijk verloop en ziekteverzuim hangen samen met de personeelssamenstelling en de werkdruk op instellingsniveau en hebben, in het geval van een regionale concentratie

van instellingstypen, ook een regionaal karakter. Invoering van de ADV en groepsgrootteverkleining dienen met name een kwaliteitsdoel, waarbij aangenomen mag worden dat de effecten regionaal niet wezenlijk zullen verschillen. Vrielink en Van der Ploeg (2000) laten zien dat naast het grotesteden-effect er ook een onafhankelijk regio-effect op de arbeidsmarktnelpunten van scholen kan worden vastgesteld. Beide effecten hangen wel samen met het aandeel achterstandsscholen in respectievelijk de vier grote steden en het westen van het land.

*Tabel 4.5*  
Karakter van vraag- en aanbodontwikkelingen in het primair onderwijs

	bepalende factor	karakter
<i>Vraagontwikkelingen</i>		
Vrijwillig vertrek	arbeidsmarktsituatie	regionaal
Groei aantal leerlingen	demografie	regionaal
Groepsgrootteverkleining	landelijke regeling	(waarschijnlijk) niet regionaal
Natuurlijk verloop	personeelssamenstelling	regionaal
Ziekteverzuim	personeelssamenstelling en werkdruk	regionaal
Invoering ADV	landelijke regeling	(waarschijnlijk) niet regionaal
<i>Aanbodontwikkelingen</i>		
Achterblijven aanbod vanuit verschillende categorieën(schoolverlaters, herintreders, zij-instromers)	arbeidsmarktsituatie en demografie	regionaal



## **5 Oplossingen voor knelpunten in het primair onderwijs**

### **5.1 Inleiding**

Zoals uit de hoofdstukken 2 en 3 naar voren kwam, bestaan er algemeen knelpunten in het primair onderwijs, met een nadruk op het westen van het land. Deze situatie zal naar verwachting de komende jaren blijven voortduren. Gelet op de negatieve effecten die hiermee samenhangen, zijn oplossingen noodzakelijk. Mogelijke oplossingen voor knelpunten komen in algemene zin aan de orde in paragraaf 5.2. In de paragrafen 5.3 en 5.4 wordt vervolgens aandacht besteed aan meer specifieke vraag- en aanbodgerichte oplossingen. Voorzover deze een regionaal karakter hebben, dient men rekening te houden met de interactie tussen regio's. Hierdoor kunnen er immers verstoringen optreden in de efficiëntie van de gezochte oplossingen. Voor de beschrijving van dergelijke interregionale arbeidsmarkteffecten zal in paragraaf 5.4 tevens een uitbreiding worden gegeven aan het regionale arbeidsmarktmodel als beschreven in hoofdstuk 3.

### **5.2 Vraag- en aanbodgerichte oplossingen: algemeen**

In het voorafgaande hoofdstuk is onder andere aandacht besteed aan de wijze waarop reguliere en vervangingsvacatures in het primair onderwijs vervuld worden. Daarbij ging het in het bijzonder om de rol die de verschillende aanbodcategorieën daarbij spelen. Met name in hoofdstuk 2 bleek echter dat een deel van de vacatures onvervuld blijft. Dit betekent veelal dat tijdelijk naar noodoplossingen moet worden gezocht (zie bijvoorbeeld Vrielink en Van der Ploeg, 2000; Vrielink, 2001). Zo wordt er in het basisonderwijs op het moment dat vacatures onvervuld blijven vaak voor gekozen om part-timers een uitbreiding van uren te geven, de ADV tijdelijk op te schorten of de directeur lessen te laten verzorgen. In het speciaal onderwijs wordt daarnaast relatief vaak van de mogelijkheid gebruik gemaakt intern of ambulant begeleiders (IB'ers en AB'ers) voor de klas te zetten. Ook vallen soms lessen uit. In het geval van kortdurende vervanging komen twee oplossingen veelvuldig voor: De directeur wordt voor de groep gezet of groepen worden samengevoegd of verdeeld. De inzet van intern of ambulant begeleiders komt daarentegen iets minder vaak voor. De genoemde oplossingen hebben waarschijnlijk negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs en de werkdruk. Zo blijven door de inzet van intern of ambulant begeleiders en de directeur de eigenlijke taken van deze personeelsleden vaak liggen. Ook het verdelen van leerlingen over andere groepen heeft een negatieve uitwerking op de kwaliteit van het onderwijs. Dit geldt niet alleen voor de leerlingen die verdeeld worden, maar ook voor de groepen waar zij worden ingedeeld. De leerkrachten van deze groepen moeten hun aandacht namelijk over meer leerlingen verdelen. Zij zijn bovendien minder goed ingevoerd in het lesprogramma van de groep waaruit zij leerlingen opnemen (Vrielink, 2001). Als scholen een beroep doen op noodoplossingen, lopen zij bovendien het risico om in een vicieuze cirkel terecht te komen: Doordat klassen bijvoorbeeld moeten worden samengevoegd neemt de werkdruk en daarmee het ziekteverzuim immers toe. Dit leidt tot een verdere verscherping van de knelpuntenproblematiek.

Tabel 5.1

Vraag- en aanbodgerichte oplossingen voor knelpunten in het primair onderwijs

	algemene oplossing
Vrijwillig vertrek	beperken uitstroom; mobiliteit beïnvloeden
Groei aantal leerlingen	betere anticipatie op groei
Groepsgrootteverkleining	handhaven of vergroten groepsgrootte
Natuurlijk verloop	terugdringen arbeidsongeschiktheid door verlagen werkdruk; bevorderen participatie oudere leraren door verlagen werkdruk en aanpassing salariering
Ziekteverzuim	verlagen werkdruk
Invoering ADV	flexibilisering arbeidsduur
Achterblijven arbeidsaanbod van: Schoolverlaters, werklozen (wachtgelders), overige herintreders, zij-instromers	stimuleren arbeidsaanbod verschillende categorieën: studiekeuze beïnvloeden, keuze voor het onderwijs of voor een bepaalde regio stimuleren, onbenut arbeidspotentieel opsporen en benutten

Met het oog op het voorgaande verdient het derhalve de voorkeur zich te richten op het zoeken naar meer structurele oplossingen. Daarbij kan men zich zowel richten op de vraag- als op de aanbodzijde. Zo zou er voor gekozen kunnen worden de vraag naar personeel in het primair onderwijs terug te dringen. Het Ministerie van OCenW (2000b) stelt echter dat dit veelal geen goede oplossing zal zijn, omdat een beperking van de vraag immers, gezien de arbeidsintensiteit van het onderwijs, vooral zal leiden tot vermindering van de kwaliteit. Daarbij dient echter bedacht te worden dat niet alle vraagfactoren zoals genoemd in het vorige hoofdstuk samenhangen met de kwaliteit van het onderwijs. Een vraagbeperkende maatregel om het beroep op vervangers van de eigen of een andere school te verkleinen zou bijvoorbeeld kunnen zijn het ziekteverzuim van leraren terug te dringen, hetgeen de kwaliteit van het onderwijs juist vergroot. Naast het terugdringen van de vraag naar leraren zou men zich vanzelfsprekend ook kunnen richten op het stimuleren van het aanbod. Daarvoor komen in principe alle onderscheiden aanbodcategorieën in aanmerking. In het algemeen kan men stellen dat er voor de verschillende vraag- en aanbodfactoren die bij het voorkomen van knelpunten in het primair onderwijs een rol spelen, oplossingen bestaan. In alle gevallen zullen hiervoor additionele budgetten nodig zijn. Daarmee is echter nog niets gezegd over de precieze wijze waarop deze budgetten verdeeld zouden moeten worden. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende mogelijkheden:

1. middelen toewijzen aan instellingen zonder rekening te houden met verschillen in knelpunten tussen regio's;
2. middelen toewijzen volgens een verdeelsleutel waarbij op één of andere wijze tegemoet wordt gekomen aan verschillen in regionale knelpunten.

Bij de keuze voor structurele oplossingen ligt het in de rede aan te sluiten bij de vraag- en aanbodfactoren die bij het ontstaan van knelpunten in het primair onderwijs een rol spelen. In aanvulling op tabel 4.5 zijn daartoe in tabel 5.1 de verschillende vraag- en aanbodgerichte oplossingen samengevat. Deze oplossingen zullen achter-eenvolgens worden toegelicht waarbij zo mogelijk wordt aangegeven in hoeverre een regionaal gedifferentieerde inzet van middelen efficiënt zal zijn.

### **5.3 Vraaggerichte oplossingen**

#### *Vrijwillig vertrek*

Wanneer de oorzaak van knelpunten ligt in het feit dat veel leraren vrijwillig vertrekken, dan is vanzelfsprekend de meest voor de hand liggende oplossing het terugdringen van de uitstroom van het zittende personeel. Daarbij kan overigens opgemerkt worden dat leraren kunnen vertrekken naar een andere school dan wel uit het primair onderwijs. In het eerste geval is er sprake van een knelpunt op het niveau van de instelling die met het vertrek van een leraar wordt geconfronteerd. Een dergelijke situatie van mobiliteit tussen scholen is minder ernstig dan wanneer vrijwillig vertrek betekent dat een leraar het onderwijs verlaat. In netto-termen verliest het primair onderwijs dan immers werknemers aan andere segmenten van de arbeidsmarkt.

Uit het voorgaande zou ten onrechte de indruk kunnen ontstaan dat het vrijwillig vertrek van leraren voornamelijk bedreigingen oplevert en men hierop 'defensief' zou moeten reageren door de uitstroom van het zittende personeel te beperken. De mobiliteit van leraren biedt echter ook kansen. De mobiliteit kan immers zodanig beïnvloed worden dat verschillen in knelpunten, zowel regionaal als op instellingsniveau, kunnen worden verkleind. Het is evident dat beperking van de interregionale mobiliteit van leraren ertoe kan leiden dat regionale verschillen in knelpunten kleiner worden. Dit geldt ook op instellingsniveau. Wanneer de mobiliteit sterk in het nadeel is van een bepaald instellingstype, zoals het speciaal onderwijs of achterstandscholen, kan men door het nemen van specifieke maatregelen een dergelijk nadeel compenseren. Voorzover het vrijwillig vertrek van leraren samenhangt met de hoge werkdruk in bepaalde regio's of instellingstypen, ligt verlaging hiervan voor de hand, bijvoorbeeld door de inzet van onderwijsassistenten.

#### *Groei aantal leerlingen*

Omdat de groei van het aantal leerlingen demografisch bepaald wordt, zal het niet mogelijk zijn arbeidsmarktrelevante oplossingen te vinden om deze groei terug te dringen. Desalniettemin is het mogelijk budgetten zodanig toe te wijzen dat regio's waar de groei van het aantal leerlingen het sterkst is de meeste middelen ontvangen. Bijkomend voordeel is dat het relatief eenvoudig is om het aantal leerlingen in het primair onderwijs per regio te prognosticeren. Wanneer in een bepaalde regio de groei van het aantal leerlingen naar verwachting sterker zal zijn dan in andere regio's, kan het zinvol zijn om vooruitlopend op de groei van de vraag naar leraren

middelen ter beschikking om bijvoorbeeld de arbeidsomstandigheden te verbeteren, of het aantal studiekeizers voor de PABO te stimuleren.

#### *Groepsgrootteverkleining*

Wanneer de voornaamste oorzaak voor het ontstaan van knelpunten ligt in de verkleining van de groepsgrootte, zou men als oplossing kunnen denken aan het handhaven van de groepsgrootte of zelfs het vergroten van de klassen. Met name dan echter wordt een verlies aan onderwijskwaliteit verwacht (zie bijvoorbeeld Ministerie van OCenW, 2000b). Oosterbeek (2001) stelt echter dat hoewel klassenverkleining veelal een positief effect heeft op leerprestaties, deze maatregel veelal minder kosteneffectief is dan andere beleidsopties, zoals het geven van extra training en coaching aan leerkrachten. Wanneer wordt gekozen voor het minder sterk verkleinen van de groepsgrootte in regio's waar knelpunten bestaan, dan zal daar de werkdruk naar verwachting verder toenemen. Dit vraagt weer om aanvullende maatregelen. Zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds werd vermeld, heeft de mate waarin groepsgrootteverkleining vraagt om extra aanbod van leraren naar alle waarschijnlijkheid echter geen regionaal karakter. Omdat regionale verschillen in knelpunten derhalve niet kunnen worden toegeschreven aan groepsgrootteverkleining, is een regionaal gedifferentieerde inzet van middelen niet van toepassing.

#### *Natuurlijk verloop*

In het geval van natuurlijk verloop kan als oplossing gedacht worden aan het 'veranderen' van de personeelsopbouw, bijvoorbeeld door te proberen de instroom van jonge leraren te vergroten. De effecten die hiervan verwacht mogen worden hebben echter een lange-termijn karakter en zullen dus niet of nauwelijks een bijdrage kunnen leveren aan actuele knelpunten. Het bevorderen van de participatie van oudere leraren door het verlagen van de werkdruk en aanpassingen in de salariering lijkt wat dat betreft meer perspectief te bieden, al zal dit leiden tot een sterkere uitstroom in de toekomst. Wanneer natuurlijk verloop samenhangt met arbeidsongeschiktheid, ligt terugdringing hiervan voor de hand. Op het eerste oog lijken hiervoor in het primair onderwijs mogelijkheden aanwezig. Het percentage arbeidsongeschikten ligt met 9% namelijk iets hoger dan in andere bedrijfssectoren, ook in vergelijking met andere overheidssectoren waar dit percentage 7,7% bedraagt (Ministerie van OCenW, 2000b). Omdat arbeidsongeschiktheid vooral samenhangt met de hoge werkdruk in het primair onderwijs, ligt verlaging hiervan voor de hand. Wanneer verschillen in knelpunten direct samenhangen met regionale verschillen in het natuurlijk verloop van leraren uit hoofde van bijvoorbeeld de personeelssamenstelling, dan is een regionaal gedifferentieerde inzet van middelen efficiënt.

#### *Ziekteverzuim*

Eenzelfde opmerking geldt voor het terugdringen van het ziekteverzuim. Dus ook wanneer verschillen in knelpunten samenhangen met regionale verschillen in

ziekteverzuim, is een regionaal gedifferentieerde inzet van middelen efficiënt. Deze middelen zouden vooral gericht moeten worden op het verlagen van de werkdruk.

#### *Invoering ADV*

Een laatste maatregel die past binnen het terugdringen van de vraag naar leraren is de flexibilisering van de arbeidsduur. Hierbij kan gedacht worden aan het structureel uitbreiden van de aanstellingsomvang door part-timers of het verzilveren van ADV. Leraren lijken echter vaak pas van plan hun betrekkingssomvang uit te breiden wanneer in het onderwijs aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De meest genoemde voorwaarden zijn het verlagen van de werkdruk en het verhogen van de salarissen (Gemmeke en Adams, 2001). Wanneer extra middelen worden ingezet om de effecten van de invoering van de ADV te neutraliseren op basis van regionale verschillen in knelpunten, dient men echter te bezien in hoeverre de mogelijkheid de aanstellingsomvang uit te breiden dan wel ADV te verzilveren, per regio verschilt. Daarbij kan opgemerkt worden dat bijvoorbeeld in de vier grote steden, waar de knelpunten groot zijn, de werkweek gemiddeld wat langer is dan daarbuiten. In het algemeen geldt dan ook dat de uitbreidingsbereidheid in regio's met grote tekorten lager is dan in andere regio's (Gemmeke en Adams, 2001). Concreet betekent dit dat maatregelen genomen moeten worden om deze bereidheid te vergroten. Het verlagen van de werkdruk en het verhogen van de salarissen werden reeds genoemd. Verder lijken leraren in het primair onderwijs eraan te hechten dat eventuele extra uren als overwerk worden betaald. Met het oog hierop zou men kunnen besluiten tot een staffeling van het uurloon, waarbij bijvoorbeeld het uurloon vanaf 36 of 38 uur hoger is dan over de eerste 36 contracturen. Mochten dergelijke maatregelen onvoldoende blijken om de bereidheid meer te gaan werken te vergroten, dan zal een regionaal gedifferentieerde inzet van additionele middelen gericht op het flexibiliseren van de arbeidsduur niet efficiënt zijn, omdat juist daar meer gewerkt zal gaan worden waar dit het minst noodzakelijk is.

#### **5.4 Aanbodgerichte oplossingen**

Aan de aanbodzijde kan stimulering van het aanbod in principe gericht worden op alle onderscheiden categorieën. Voor veel *zij-instromers* zal gelden dat zij de voor- en nadelen van het werken in het primair onderwijs af zullen wegen tegen hun huidige baan, waarbij waarschijnlijk verschillende baankenmerken een rol spelen. Ook voor *herintreders* spelen bij de overweging weer in het onderwijs te gaan werken vele factoren een rol, waarvan de werkdruk, het type aanstelling en de salariëring de belangrijkste zijn (Vaatstra en Jacob, 2000). Gelet op het feit dat het overgrote deel van de PABO-*schoolverlaters* in het primair onderwijs terecht komt, zal de aandacht bij deze groep zich vooral moeten richten op het stimuleren van de instroom in de PABO-opleiding. Bloemen en Dellaert (2000) laten zien dat bij de keuze voor werken in het onderwijs ook de verwachte loonontwikkeling en baankansen een aanzienlijke rol spelen. De baankansen in het onderwijs worden over het algemeen hoog ingeschat. Men heeft echter de laagste verwachtingen als het om het loon gaat. Andere punten waarop het onderwijs slecht scoort zijn de zwaarte van het werk en de werkdruk. Daarnaast is er op de PABO's sprake van een behoorlijke uitval tijdens



de studie (maar liefst 17%, Vaatstra en Jacob, 2000). Een oplossing zou dan ook mede kunnen liggen in het terugdringen van deze uitval.

De werkdruk lijkt van groot belang om het aanbod in het primair onderwijs op peil te houden of te verhogen. Deze kan bijvoorbeeld verminderd worden door taak- en functiedifferentiatie en additionele ondersteunende functies zoals de inzet van onderwijsassistenten. In het basisonderwijs geeft bijna 90% van de scholen aan een onderwijsassistent in dienst te hebben genomen (te willen nemen) om de werkdruk van leraren te verminderen. In het speciaal onderwijs wordt dit door 61% van de scholen genoemd. Wanneer geen assistenten worden ingeschakeld, gebeurt dit niet omdat er geen behoefte aan is, maar omdat men de schaarse financiële middelen liever op een andere manier besteedt (Vrielink, 2001). Naast het verlagen van de werkdruk is een veelheid aan maatregelen denkbaar, variërend van informatie- en imago-campagnes om de instroom van PABO-studenten in de opleiding te vergroten, via het scheppen van concurrerende arbeidsvoorwaarden tot het wegnemen van eventuele belemmeringen in de regelgeving teneinde bijvoorbeeld het aanbod van herintreders en zij-instromers te bevorderen (zie verder bijvoorbeeld Ministerie van OCenW, 2000b; 2000c; 2000d).

Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de vraag of een regionaal gedifferentieerde inzet van additionele middelen om het arbeidsaanbod te stimuleren efficiënt is, dient het volgende opgemerkt te worden. De inzet van extra middelen kan leiden tot additioneel aanbod in de afzonderlijke regio's en tot een substitutie van aanbod tussen de regio's. Het eerste effect is in alle gevallen gunstig<sup>14</sup>. Wanneer bij het genereren van extra aanbod gekozen wordt voor het verhogen van het salaris, dient er overigens gelet te worden op de mate waarin de verschillende aanbodcategorieën hiervoor gevoelig zijn. Zabalza (1979) laat zien dat in de keuze voor het leraarsberoep zowel startsalaries als toekomstige salarissen een rol spelen, zowel voor mannen als vrouwen, waarbij opgemerkt dient te worden dat toekomstige salarissen bij mannen een grotere rol spelen. Het CPB (2000) vindt voor het voortgezet onderwijs dat een generieke verhoging van het bruto uurloon met 10% kan leiden tot een vergroting van de werktijd van de zittende werknemers met 2 tot 2,5%. Op langere termijn is de toename van het aantal leraren groter: hogere lonen leiden tot grotere instroom in de lerarenopleiding en een toename van zij-instroom. Bovendien zullen leraren langer werkzaam blijven in het onderwijs. Het tweede effect, substitutie van aanbod tussen regio's, treedt op wanneer door toewijzing op basis van regionale verschillen in knelpunten, het werken in knelpuntregio's aantrekkelijker wordt voor leraren uit niet-knelpuntregio's. Wanneer zij ervoor kiezen hun arbeidsaanbod ook daadwerkelijk daar te effectueren, leidt dit tot een afname van het aanbod in niet-knelpuntregio's en een toename van de knelpunten. Hierdoor zullen naar alle waarschijnlijkheid de regionale verschillen in knelpunten convergeren.

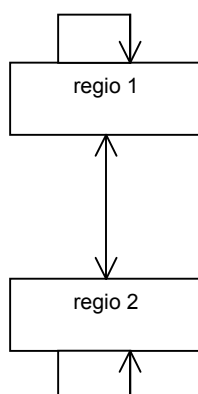
Eén en ander is weergegeven in figuur 5.1. Ter vereenvoudiging is daarbij uitgegaan van twee regionale arbeidsmarkten. Binnen elke regio kunnen de stromen worden

---

14. Dit geldt voor het primair onderwijs als zodanig. Wél kunnen hierdoor nu of in de toekomst tekorten ontstaan op andere segmenten van de arbeidsmarkt.

onderscheiden als weergegeven in figuur 3.1. Daarnaast is er sprake van inter-regionale interactie. Dit betekent dat we veronderstellen dat arbeid niet noodzakelijkerwijs wordt aangeboden in de eigen regio.

*Figuur 5.1*  
Het interregionale arbeidsmarktmodel



Om een indicatie te verkrijgen van de omvang van de effecten die kunnen samenhangen met het interregionale karakter van de arbeidsmarkt, is het van belang te bezien in hoeverre de verschillende aanbodcategorieën regionaal mobiel zijn. Dit is onder andere onderzocht door Windmeijer (1992). Uit zijn onderzoek op basis van de Arbeidskrachten Telling (AKT) 1985 kwam naar voren dat van degenen die in dat jaar een baan vonden 15% regionaal (provinciaal) mobiel was. Daarbij was er overigens wel sprake van verschillen tussen de aanbodcategorieën: Schoolverlaters en herintreders bleken duidelijk minder mobiel te zijn dan baanwisselaars (respectievelijk 12%, 14% en 20%). Bovendien bleken bij de keuze van werkprovincie geografische afstand en spanning op de arbeidsmarkt belangrijke determinanten te zijn. De resultaten van hetzelfde onderzoek op basis van de Enquête Beroepsbevolking 1990 verschilden slechts in zeer geringe mate van de AKT-resultaten. Een belangrijk nadeel van dit onderzoek is echter dat de informatie weinig specifiek is, omdat het onderzoek niet slechts betrekking heeft op het primair onderwijs maar op de gehele arbeidsmarkt. Gezien de grotere mobiliteit onder hoger opgeleiden, is het echter waarschijnlijk dat leraren een enigszins grotere mobiliteit zullen vertonen dan bovenstaande cijfers suggereren. Aan deze bezwaren is deels tegemoet gekomen door recent onderzoek van Luijten (1999) naar de bereidheid van studenten aan PABO's in het zuiden, oosten en noorden van Nederland om in het westen te gaan werken. Deze bereidheid bleek te bestaan bij ruim de helft van de studenten, waarvan overigens 42% aangaf dat een voorwaarde is dat men in de eigen regio geen werk vindt. Voorzover men de mobiliteit van deze personen naar het westen van het land zou willen ondersteunen, lijkt het belangrijk extra informatie te geven zodat een reëel beeld ontstaat van werken in het westen van het land. Ook interregionale stagecoördinatie en het toekennen van extra reiskostenvergoeding lijken van belang.



## 6 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op een viertal vragen om te bezien of het op basis van regionale knelpunten op de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs mogelijk en wenselijk is de hoogte van schoolbudgetten regionaal te differentiëren. Deze vragen zijn in de inleiding van het rapport gesteld en zullen hieronder beantwoord worden.

### 1. *Wat zijn de verschillen in knelpunten tussen regio's op basis van standcijfers (vacatures e.d.)?*

In hoofdstuk 2 is op een tweetal zaken nader ingegaan, te weten de recente ontwikkelingen alsmede de actuele knelpunten in het primair onderwijs. De belangrijkste ontwikkelingen die tussen 1995 en 1999 hebben plaatsgevonden zijn de groei van het aantal leerlingen en personeelsleden, de afname van het aantal instellingen voor primair onderwijs, de vergrijzing van het personeel en de toename van het aandeel vrouwelijke leraren. Actuele knelpunten zijn in beeld gebracht op basis van informatie over vacatures, de mate waarin deze on vervuld blijven en het aantal geschikte kandidaten per vacature. De knelpunten in het primair onderwijs blijken de laatste jaren te zijn toegenomen, zowel in het basis- als speciaal onderwijs. Verder laten verschillende onderzoeken zien dat de knelpuntproblematiek structureel groot is in met name het westen van Nederland, terwijl de knelpunten in het noorden juist kleiner zijn. Met behulp van de Arbeidsmarktbarometers van Regioplan kunnen voor de vacaturemeting in het primair onderwijs slechts de vier landsdelen van Nederland worden onderscheiden (vanwege de steekproefdekking).

Aan de hand van de onderzoeksmethode die door het IVA gevolgd is, kan er weliswaar op RBA-niveau een kwalitatieve uitspraak worden gedaan over de knelpunten per regio, maar dan dienen wel meet- en definitieproblemen van vacatures bij de enquêtering van ervaringsdeskundigen (van RBA's) opgelost te worden. Behalve dat de methode arbeidsintensief is, moet het inschakelen van ervaringsdeskundigen voor het verkrijgen van kwalitatief goede informatie voldoen aan specifieke vereisten, zoals het ontbreken van belangenverstrengeling van experts in relatie tot de uitkomsten, de combinatie van expertoordelen met objectieve arbeidsmarktgegevens of modelmatig verkregen uitkomsten, en duidelijk afgebakende vraagstellingen<sup>15</sup>. Wat betreft de objectieve arbeidsmarktgegevens kan gedacht worden aan de integrale personeelstellingen van het onderwijs (IPTO), die gebruikt kunnen worden om regionale knelpunten op RBA-niveau in beeld te brengen en voor te leggen aan ervaringsdeskundigen (zie hoofdstuk 4). Voorts kan uiteraard gedacht worden aan het verbeteren van het inzicht in de regionale arbeidsmarktknelpunten door de gegevens uit een secundaire bron te vergelijken met de uitkomsten van vacature-enquêtes.

Daarnaast is in hoofdstuk 2 de arbeidsmarktpositie van schoolverlaters van de PABO aan de orde gekomen, waarbij gekeken is naar de werkloosheid, de brutoloon-

---

15. Zie hiervoor bijvoorbeeld Borghans *et al.* (1994).

ontwikkeling, de onderbenutting en het werken buiten de eigen vakrichting (buiten het basis- of speciaal onderwijs). Hieruit kwam naar voren dat de arbeidsmarktsituatie van PABO-schoolverlaters in 1999 duidelijk beter was dan in 1996, hetgeen wijst op een verkrapping op de arbeidsmarkt voor leraren basisonderwijs gedurende de tweede helft van de jaren negentig. De steekproefdekking van de schoolverlatersgegevens van het ROA maken echter een verantwoorde regionale differentiatie niet goed mogelijk.

Onvervulde vacatures geven op zichzelf geen inzicht in de achterliggende factoren van vraag en aanbod. Hoewel in hoofdstuk 2 ook gebruik is gemaakt van gegevens betreffende de ontwikkeling van de totale vacatureruimte en het aantal geschikte kandidaten per vacature, blijft dit inzicht beperkt. In de Arbeidsmarktbarometers van Regioplan wordt daarom ook gevraagd naar de redenen van het ontstaan van vacatures en de wijze waarop de vacatures vervuld worden. Deze redenen geven wel inzicht in vraag en aanbod, en zijn in hoofdstuk 4 aan de orde gekomen. Een andere manier om dit inzicht te verkrijgen is door te kijken naar de samenstelling van de diverse stromen op de onderwijs-arbeidsmarkt.

## *2. Wat zijn de verschillen in knelpunten tussen regio's op basis van stroomcijfers en prognoses?*

In hoofdstuk 3 is de stromenbenadering van de arbeidsmarkt aan de orde gekomen. Met een stromenbenadering kunnen regionale verschillen in knelpunten op de arbeidsmarkt in beeld worden gebracht. Binnen deze stromenbenadering kunnen vraag en aanbod met elkaar geconfronteerd worden, waarbij door gebruik te maken van de integrale personeelstellingen uit het primair onderwijs de in- en uitstroom naar RBA-niveau gedifferentieerd kan worden. Op deze wijze kan geanalyseerd worden hoe de ontwikkeling van vraag en aanbod in het verleden per (RBA-)regio is geweest, en of de knelpunten op de arbeidsmarkt gelegen zijn in ontwikkelingen aan de vraag- dan wel aanbodzijde. Bovendien kan er verschil worden gemaakt tussen de vraag die ontstaat door werkgelegenheidsgroei of door uitstroom van personeel uit verschillende leeftijdscategorieën, waarbij er overigens wél databeperkingen zijn om dit per RBA-regio te doen. Bij de uitstroom is het van belang te kunnen onderscheiden tussen uitstroom van jongere vrouwen vanwege bijvoorbeeld zwangerschapsverlof, en de uitstroom vanwege natuurlijk verloop (VUT, pensioen). Voorts kan er ook voor het aanbod onderscheid worden gemaakt tussen diverse categorieën, zoals schoolverlaters, baanwisselaars en herintreders.

Het is van belang op te merken dat er met de stromenbenadering prognoses voor de ontwikkeling van vraag en aanbod kunnen worden gemaakt. Deze prognoses bieden de mogelijkheid om toekomstige knelpunten per regio op de onderwijs-arbeidsmarkt in te schatten en hierop te anticiperen. De analyses met de stromenbenadering laten zien dat de verwachte toekomstige knelpunten op de onderwijs-arbeidsmarkt in het westen van het land het grootst zullen zijn, terwijl deze knelpunten in het noorden van het land het kleinst zullen zijn. Eenzelfde conclusie is in hoofdstuk 2 ook getrokken met betrekking tot de huidige knelpunten op de arbeidsmarkt op basis van vacaturegegevens. Meer inzicht in de motieven van oud-leraren of de arbeidsreserve

om in het onderwijs terug te keren, of van degenen die reeds zijn teruggekeerd, kunnen niet met een stromenbenadering worden verkregen. Hiervoor is het nodig om op basis van administratieve gegevens zoals de integrale personeelstellingen een steekproef te trekken en bij de steekproefpersonen vragenlijsten af te nemen.

Bij de methode om knelpunten vast te stellen is het van belang rekening te houden met verwachte toekomstige ontwikkelingen en de aandacht niet slechts te richten op het vaststellen van actuele knelpunten. Dit pleit voor het gebruik van prognoses met betrekking tot vraag- en aanbodontwikkelingen in plaats van vacaturemetingen. Dit heeft niets te maken met de veronderstelling dat de eerste methode een meer structurele problematiek zou indiceren. Wanneer gebruik gemaakt wordt van vacaturemetingen geeft de vacatureduur immers een indicatie van het structurele karakter van de problematiek. Bovendien zijn vaak tijdreeksen beschikbaar over de mate waarin vacatureruimte al dan niet vervuld kan worden (vergelijk de tabellen 2.4 en 2.5). Ligt het percentage vacatures dat niet vervuld kan worden gedurende een langere periode hoog, dan kan op basis daarvan een structurele problematiek geïndiceerd worden. Daarbij is een kritische termijn overigens moeilijk aan te geven (het CBS spreekt van een langdurig openstaande vacature als deze meer dan drie maanden openstaat). Vanzelfsprekend kan ook door het gebruik van een prognosemethodiek inzicht worden verkregen in het structurele karakter van knelpunten. Desalniettemin ligt het voornaamste voordeel in de mogelijkheid die ze biedt om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Daarentegen schuilt in het koersen op bestaande knelpunten juist het gevaar van 'overshooting' (zie bijvoorbeeld Freeman, 1975). Stel bijvoorbeeld dat op basis van een bestaand knelpunt wordt besloten tot de inzet van extra financiële middelen teneinde het arbeidsaanbod te stimuleren. Wanneer achteraf zou blijken dat het extra arbeidsaanbod 'vanzelf' tot stand is gekomen doordat er meer scholieren de PABO-opleiding zijn gaan volgen vanwege de goede arbeidsmarktperspectieven, en daarbij extra middelen zijn ingezet om het arbeidsaanbod van zij-instromers en herintreders te stimuleren, dan ontstaat in de daaropvolgende periode een aanbodoverschot. De inzet van deze middelen is dan inefficiënt geweest.

### *3. Wat zijn de achterliggende oorzaken van de knelpunten aan de vraag- en de aanbodzijde van de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs?*

In hoofdstuk 4 zijn diverse bepalende factoren voor vraag en aanbod op de onderwijs-arbeidsmarkt genoemd. De belangrijkste factoren die de vraag naar leerkrachten positief hebben beïnvloed zijn het vrijwillig vertrek van leraren (mobiliteit), de groei van het aantal leerlingen, de groepsgrootteverkleining, het natuurlijke verloop, het ziekteverzuim en de invoering van de ADV. Deze factoren hebben met uitzondering van de groepsgrootteverkleining en de invoering van de ADV een regionaal karakter. Met name de relatief grote in- en uitstroom door andere andere vrijwillig vertrek, is waarschijnlijk een belangrijke oorzaak van de spanning op de arbeidsmarkt in het westen van het land. Dit mobiliteitspatroon doet namelijk een voortdurend beroep op het schoolmanagement om op de arbeidsmarkt te werven. Het is welhaast vanzelfsprekend dat bij krapte op de arbeidsmarkt een deel van de scholen met vacatures er aan het begin van het schooljaar niet in geslaagd zal zijn

deze te vervullen. Aangezien met name in het westen van het land een beroep wordt gedaan op schoolverlaters om de vacatures te vervullen, is het mobiliteitspatroon van schoolverlaters van groot belang. Hoewel scholen in het westen van het land geconfronteerd worden met een hogere uitstroom dan elders, kunnen zij ook van de nood een deugd maken door zich structureel te richten op schoolverlaters bij het vervullen van vacatures. Uit Vaatstra en Jacob (2000) blijkt echter dat 93% van de schoolverlaters gaat werken in de provincie waarin ze gestudeerd heeft. Dit betekent dat de PABO's in het westen van het land studiekeizers voor de PABO zouden moeten werven in het westen om het aanbod van schoolverlaters in deze regio te stimuleren. Daarbij zouden scholen het mobiliteitspatroon kunnen uitbuiten door juist de goede schoolverlaters een loopbaantraject en een bijbehorende verbetering van de arbeidsvoorwaarden aan te bieden.

Met name het stimuleren van het arbeidsaanbod lijkt geen taak voor de individuele scholen te zijn. Er is hier sprake van een marktimperfectie omdat de kosten die verbonden zijn aan het stimuleren van het arbeidsaanbod relatief groot zijn, terwijl de baten ook aan andere scholen in de regio kunnen toekomen. Omdat scholen waarschijnlijk onvoldoende inzicht hebben in de specifieke oorzaken van de knelpunten die zij ondervinden (juist omdat deze meer een regionaal dan een instellingskarakter hebben), zou men er voor kunnen kiezen de besteding van de extra middelen onder de beslissingsbevoegdheid van een regionale instantie te doen vallen. In dit verband is het interessant om te vermelden dat uit het onderzoek van Blees-Booij *et al.* (1996) naar voren kwam dat bij de besteding van het Arbeidsmarktknelpuntenbudget de term 'arbeidsmarktknelpunten' niet voor alle scholen even duidelijk was. Verder bleek dat veel scholen niet goed wisten hoe ze het Arbeidsmarktknelpuntenbudget het beste konden inzetten voor het oplossen van knelpunten. Voor de hand liggende taken voor regionale instanties zijn bijvoorbeeld zorgdragen voor regionale wervings- of imagocampagnes, voldoende kinderopvangplaatsen of een directe benadering van alle wachtgelders en potentiële herintreders. Deze maatregelen stimuleren het arbeidsaanbod in de regio en zijn een taak voor regionale organen (CWI's, ROC's of clusters van scholen). Bij het anticiperen op knelpunten kan ook gebruik worden gemaakt van de regionale prognoses over bijvoorbeeld de groei van het aantal leerlingen of de uitstroom. Budgetten gericht op het stimuleren van het arbeidsaanbod dienen derhalve niet aan individuele scholen ter beschikking te worden gesteld. Individuele scholen kunnen wel zorgen dat ze aantrekkelijke werkgevers zijn voor het zittende personeel en potentiële sollicitanten door te zorgen voor een goede werksfeer, goede arbeidsvoorwaarden en een beperkte werkdruk. Het is hierbij van belang op te merken dat het vooral moeilijk is om geschikte kandidaten te krijgen voor scholen in de vier grote steden, in het westen van het land, en in de bovenbouw.

*4. In welke mate kan een regionale differentiatie van schoolbudgetten bijdragen aan een verlichting van de knelpunten in de personeelsvoorziening van scholen?*

De diverse oplossingen voor het verlichten van de knelpunten in de personeelsvoorziening zijn in hoofdstuk 5 aan de orde gekomen. Maatregelen ter verlaging van de werkdruk zouden een grote invloed kunnen hebben op de knelpunten op de arbeids-

markt in met name het westen van het land. Verlaging van de werkdruk heeft niet alleen tot gevolg dat er meer gebruik wordt gemaakt van de uitbreiding van uren door zittend personeel (ADV-verzilvering), maar ook dat het ziekteverzuim daalt, de uitstroom vanwege arbeidsongeschiktheid daalt, en het vrijwillige vertrek van leraren afneemt.

Daarnaast kan ook een verhoging van de salarissen van leerkrachten in het hele land of meer in het bijzonder in het westen leiden tot kleinere knelpunten, zeker op de langere termijn, vanwege het positieve effect op het arbeidsaanbod dat hiervan verwacht mag worden. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is het salaris van schoolverlaters van de PABO beduidend hoger dan het salaris van andere HBO-schoolverlaters. Ook de Commissie Van Rijn (zie Ministerie van BZK, 2000) laat zien dat de salarissen in het onderwijs zeker niet onderdoen voor andere sectoren binnen en buiten de overheid. Daarmee kan de vraag gesteld worden of algemene salarisverhogingen wel de juiste manier zijn om het arbeidsaanbod te vergroten, omdat ze wel eens niet marktconform zouden kunnen zijn. Op de lange termijn zou dat een 'normale' uitstroom van personeel naar sectoren buiten het onderwijs kunnen belemmeren. Een regionale differentiatie van de hoogte van het salaris zou wel een oplossing kunnen zijn om de knelpunten in het westen van het land te verlichten ten koste van de overige regio's, met name het noorden van het land. Dit zou aanleiding kunnen zijn voor de overige regio's om de inspanning gericht op de inzet van wachtgelders en herintreders te vergroten. Tot slot zou ook tot een staffeling in het uurloon van leerkrachten besloten kunnen worden om de ADV-verzilvering te stimuleren, waarbij de laatste 2 of 4 contracturen extra betaald worden. Deze regeling zou ook alleen van toepassing kunnen zijn voor het westen, omdat daar de knelpunten het grootst zijn.

Een groot probleem bij het besteden van een Arbeidsmarktknelpuntenbudget (zie hoofdstuk 2) voor scholen in knelpuntregio's is dat veel scholen die een dergelijk budget ontvangen, in feite geen knelpunten bij de vervulling van vacatures ervaren (Blees-Booij *et al.*, 1996). Ten tijde van het genoemde onderzoek gold dit met name voor de vervulling van reguliere vacatures. Tussen 80 en 90% van de scholen in het basis- en speciaal onderwijs in de knelpuntenregio's had geen knelpunten. Dit gold in mindere mate voor de vervangingsvacatures. Hierdoor werden de extra financiële middelen door scholen zeer divers ingezet, van het vrijroosteren van personeel voor extra taken of bijscholing, via personeelsadvertenties tot het verbeteren van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Scholen die zelf de beschikking hadden over de gelden, hebben het Arbeidsmarktknelpuntenbudget in het algemeen meer gericht op maatregelen ter bestrijding van de knelpunten dan de overige scholen. Hetzelfde geldt voor scholen die meer geconfronteerd werden met knelpunten op de arbeidsmarkt.

Bij de evaluatie van de bestedingen van het ter beschikking gekomen MOA-budget voor scholen in het schooljaar 2000/2001, blijkt dat scholen het budget vooral besteden aan maatregelen gericht op het verlagen van de werkdruk van het management en het overige personeel, professionalisering van het management en de schoolorganisatie, verbetering van de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoor-



waarden, verlichting van de arbeidsmarktknelpunten en functiedifferentiatie. Hoewel het MOA-budget ruimer ingezet kan worden dan de bovengenoemde arbeidsmarktknelpuntenbudgetten, zijn de budgetten nadrukkelijk bedoeld voor bestedingen ten behoeve van personeel binnen de aandachtsgebieden management, ondersteuning, arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden. De regeling lijkt daarmee een succes te zijn, omdat dit goed overeenkomt met de eerder genoemde doelen van scholen bij de inzet van het budget. Meer specifiek werd het budget vooral besteed aan taakrealisatie van het management en aan administratief, beheers- en onderwijs-ondersteunend personeel, maar ook aan begeleiding van nieuwe medewerkers, aan het oplossen van vervangingsproblemen, aan toelagen en premies voor werving en behoud, aan het afsluiten van Arbo-contracten, etc. Voorts zijn al deze maatregelen gerelateerd aan de eerder in dit rapport genoemde vraaggerichte oplossingen voor de knelpuntenproblematiek. Opmerkelijk en positief is dat scholen heel weinig gebruik maken van de genoemde aanbodgerichte oplossingen, ten faveure van de vraaggerichte oplossingen. Van belang is verder dat de ruime mogelijkheden om de budgetten te besteden door scholen in het algemeen als heel positief worden ervaren. De gewenste omvang van deze budgetten moet in het licht worden gezien van een redelijke inschatting van de kosten van de hierboven genoemde specifieke bestedingen door scholen.

De vraag is tot slot of er een regionale differentiatie van het schoolbudget dient te worden toegepast. Een dergelijke regionale differentiatie zou vanuit de optiek van de arbeidsmarkt wenselijk kunnen zijn om de knelpunten in de personeelsvoorziening van scholen die in knelpuntregio's liggen, te verlichten. Zoals aangegeven moet deze verlichting geheel van de vraagzijde van de arbeidsmarkt komen, dat wil zeggen door de maatregelen die door de scholen (als vragers van personeel op de arbeidsmarkt) genomen worden om een aantrekkelijkere werkgever te zijn. Als bij wijze van spreken alle werkgevers in een knelpuntregio zoals het westen aantrekkelijk zijn, betekent dit dat het huidige personeel mogelijk meer uren gaat werken (o.a. door ADV-verzilvering) en minder mobiel wordt waardoor er minder vacatures ontstaan, oudere leraren mogelijk langer in dienst blijven, de werkdruk verlicht zou worden, de arbeidsongeschiktheid en het ziekteverzuim zouden kunnen dalen, etc. Daarnaast zou er meer aanbod uit andere regio's aangetrokken kunnen worden, waardoor de knelpuntenproblematiek meer gespreid wordt. Daardoor zouden ook andere regio's grotere inspanningen kunnen gaan plegen om wachtgelders en herintreders in te zetten.

Een regionale differentiatie van het schoolbudget kan derhalve een positief effect hebben op de arbeidsmarktsituatie in knelpuntenregio's. Voor de hand liggend zou zijn om de scholen in het westen van het land een groter schoolbudget dan gemiddeld te geven, en de scholen in het noorden van het land een kleiner schoolbudget dan gemiddeld. Het is te verwachten dat bij een relatief grofmazige indeling in vier regio's er binnen die regio's verschillen zullen bestaan in de aanwezigheid en ernst van arbeidsmarktknelpunten, hetgeen gevolgen kan hebben voor de effectiviteit en het draagvlak van de regionale differentiatie. Aan de andere kant zullen er bij een differentiatie naar meerdere kleinere regio's meer grensgevallen

tussen regio's ontstaan, hetgeen eveneens afbreuk kan doen aan de effectiviteit en het draagvlak.

Op basis van een stromenbenadering van de arbeidsmarkt kan met de beschikbare integrale personeelstellingen voor het onderwijs de ernst van de knelpunten op RBA-niveau aangegeven worden. Vooral in combinatie met een vacaturemeting op RBA-niveau kan het indiceren van knelpunten met een stromenmodel een goed instrument zijn. Daarnaast leent de stromenbenadering zich ervoor om omslagen op de arbeidsmarkt in de verschillende regio's te voorzien. Aan de hand van indicatoren die de verwachte spanning op de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs weergeven, kan op dergelijke omslagen geanticipeerd worden. Op basis van spanningsindicatoren op de arbeidsmarkt kunnen interregionale knelpunten in RBA-regio's vergeleken worden en kan eventueel besloten worden om meerder RBA-regio's samen te voegen.



## Literatuur

- Abraham, K.G., 'Structural-Frictional vs. Deficient Demand Unemployment: Some New Evidence', *American Economic Review* 73, 1983, pp. 708-24.
- Beek, K.W.H. van, *To Be Hired or not Be Hired, the Employer Decides. Relative Chances of Unemployed Job-Seekers on the Dutch Labour Market*, academisch proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 1993.
- Blees-Booij, A., Buist, D.N.J., Oudejans, A., Van der Ploeg, S.W., Van Rooijen, E.C.J en A.L. van der Vegt, *Schoolprofielbudget en Arbeidsmarktknelpuntenbudget*, Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, Amsterdam, 1996.
- Borghans, L., A. de Grip en J. Hoevenberg, *De Bruikbaarheid van Deelmarktinformatie voor het Informatiesysteem Onderwijs-Arbeidsmarkt*, ROA-R-1994/13, Maastricht, 1994.
- Centraal Planbureau, *Leraren, Tekorten en Salarissen. Een Empirisch Onderzoek voor het Voortgezet Onderwijs*, Werkdocument No 129, Den Haag, 2000.
- Freeman, R.B., 'Legal Cobwebs: A Recursive Model of the Market for New Lawyers', *Review of Economics and Statistics* 57, 1975, pp. 171-9.
- Gemmeke, F. en F. Adams, *Flexibilisering van de Arbeidsduur in PO, VO en BVE*, Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, Amsterdam, 2001.
- Hoof, J.J. van en J. Dronkers, *Onderwijs en Arbeidsmarkt*, Van Loghum Slaterus, Deventer, 1980.
- Luijten, M.C.G., *Mobiliteit van (Toekomstige) PABO-Afgestudeerden uit het Noorden, Oosten en Zuiden van het Land*, Research voor Beleid, Leiden, 1999.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Arbeidsmarkttrapportage Overheid 2000*, Den Haag, 2000.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Arbeidsmarkt in de Collectieve Sector*, Den Haag, 2001.
- Ministerie van OCenW, *Arbeidsmarkteffectrapportage 2000*, Zoetermeer, 2000b.
- Ministerie van OCenW, *CAO Sector Onderwijs (PO, VO, BVE) 2000-2002*, Zoetermeer, 2000d.
- Ministerie van OCenW, *Maatwerk 2, Vervolgnota over een Open Onderwijsarbeidsmarkt*, Zoetermeer, 2000c.
- Ministerie van OCenW, *Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in Kerncijfers 2001*, Zoetermeer, 2000a.
- Muysken, J., (ed.), *Measurement and Analysis of Job Vacancies*, Avebury Aldershot, 1994.
- Oosterbeek, H., 'Mogelijkheden om het Lerarentekort Terug te Dringen', in: *De Arbeidsmarkt in de Collectieve Sector*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2001.
- Pannebakker, R., Louwes, W., Vermeulen, M.J. en J. Dagevos, *De Arbeidsmarktknelpunten-score: Aknes vor het Primair Onderwijs, 1995*, IVA Tilburg, 1996.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *De Arbeidsmarkt naar Opleiding en Beroep tot 2004*, Maastricht, 1999.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Werkgelegenheid en Scholing 1999*, Maastricht, 2000.

- Vaatstra, H.F. en K.H.M. Jacob, *Na(ar) de Lerarenopleiding, Onderwijsmonitor 1999*, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Maastricht, 2000.
- Vermeulen, M., Vink, R. en K. de Vos, *Arbeidsmarkttramingen Primair Onderwijs 2000-2011*, IVA Tilburg, 2000.
- Vlasblom, J.D., Diephuis, B.J., Dijksman, S. en Ph. S. Marey, *Ontwikkelingen op de Arbeidsmarkt in 2001*, ROA-R-2000/10, Maastricht, 2000.
- Vrielink, H.S. en S.W. van der Ploeg, *Arbeidsmarktbarometer Primair Onderwijs 1999-2000*, Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, Amsterdam, 2000.
- Vrielink, H.S., *Arbeidsmarktbarometer Primair Onderwijs 2000-2001 (tussenrapport)*, Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, Amsterdam, 2001.
- Windmeijer, F., *De Regionale Dimensie van de Arbeidsmarkt*, OSA-Werkdocument W 108, 1992.
- Zabalza, A., 'The Determinants of Teacher Supply', *Review of Economic Studies* 46, 1979, pp. 131-47.

## Bijlage 1

Regio-indeling op basis van RBA-gebieden

RBA-gebied	Regio
Groningen	Noord
Friesland	Noord
Drenthe	Noord
IJssel-Vecht/Twente	Oost
Midden IJssel/Veluwe	Oost
Arnhem/Oost Gelderland/Rivierenland	Oost
Flevoland	Oost
Midden-Nederland	West
Noord-Holland Noord	West
Zuidelijk Noord-Holland	West
Rijnstreek	West
Haaglanden	West
Rijnmond	West
Zeeland	Zuid
Midden- en West-Brabant	Zuid
Noordoost-Brabant	Zuid
Zuidoost-Brabant	Zuid
Limburg	Zuid

Bron: Vrielink en Van der Ploeg (2000)



## Bijlage 2

Regio-indeling op basis van RBA-gebieden

Regionaam	Afkorting	RBA-gebieden
Noord-Nederland	N	Groningen, Friesland, Drenthe
Oost-Nederland	O	Overijssel, IJssel-Veluwe, Gelderland
Noordwest-Nederland	NW	Flevoland, Noord-Holland Noord, Zuid. Noord-Holland
Middenwest-Nederland	MW	Midden-Nederland, Rijnstreek, Haaglanden
Zuidwest-Nederland	ZW	Rijnmond, Zeeland, Midden- en West-Brabant
Zuidoost-Nederland	ZO	Noordoost-Brabant, Zuidoost-Brabant, Limburg

Bron: Vlasblom *et al.* (2000)



